

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

La nacionalización de la política local en Chile (1973-2012)

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Bernardo Navarrete Yáñez

Directores

Esther del Campo García
Ernesto Carrillo Barroso

Madrid, 2015



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASET

Programa de Doctorado

Gobierno y Administración Pública

LA NACIONALIZACION DE LA POLITICA LOCAL EN CHILE (1973-2012)

Doctorando

Bernardo Navarrete Yáñez

Directores de la Tesis

Dra. Esther del Campo García

Dr. Ernesto Carrillo Barroso

Universidad Complutense

Madrid, 2015

ÍNDICE

SUMMARY	10
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN. PREGUNTAS, OBJETO DE ESTUDIO E HIPÓTESIS	13
1.1. Delimitación del objeto de estudio	17
1.2. La lógica política. El gobierno local como escuela de la democracia y como espacio de funcionamiento de ella	19
1.3. Debates en torno a los gobiernos locales	22
1.4. Hipótesis	23
1.5. Plan de exposición	24
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	26
2.1. LAS ELECCIONES DE SEGUNDO ORDEN	27
2.1.1. Dimensión: “menor riesgo” o “menos en juego”	27
2.1.2. La dimensión del terreno de enfrentamiento específico	28
2.1.3. La dimensión institucional y de procedimiento	29
2.1.4. La dimensión relativa a la campaña	29
2.1.5. La dimensión del cambio político en el terreno de enfrentamiento principal	30
2.1.6. La dimensión del cambio social y cultural	30
2.1.7. Los nuevos aportes y las discusiones	31
2.2. LAS ELECCIONES INTERMEDIAS O DE MEDIO TÉRMINO	34
2.2.1. El modelo de la asistencia	34
2.2.2. El modelo de referéndum	35
2.3. LA NACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA ELECTORAL	36
2.3.1. Nacionalización como convergencia en el nivel de participación partidista	38
2.3.2. Nacionalización como una respuesta uniforme a las fuerzas políticas	38
2.3.3. La medida	41
2.4. LA NACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA LOCAL	44
2.4.1. Independientes vs partidos políticos	47

2.4.2.	Las elites locales	50
2.4.3.	Elección local vs elección nacional	53
CAPÍTULO III. METODOLOGÍA: EL ESTUDIO DE CASO		57
3.1.	Conceptualización teórica del Estudio de Caso	57
3.2.	El debate metodológico en torno al Estudio de Caso	59
3.3.	Precisiones metodológicas sobre este Estudio de Caso	61
3.4.	Justificación del caso seleccionado	64
3.5.	Fuentes	65
3.6.	Hipótesis (Comportamientos previstos por las teorías)	69
3.7.	Diseño Metodológico para el testeo de hipótesis	72
CAPITULO IV. LA NACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA LOCAL EN AMÉRICA LATINA Y CHILE		75
4.1.	Un nuevo lente para leer las elecciones y el gobierno local en América Latina: La “nacionalización de la política local”	75
4.2.	Los otros factores para entender la “nacionalización de la política local”	78
4.2.1.	Presidencialismo	78
4.2.2.	El Centralismo	81
4.2.3.	La ausencia de partidos regionales en forma	83
4.3.	Los estudios sobre elecciones locales y política local en Chile	86
CAPITULO V. EL GOBIERNO LOCAL BAJO EL REGIMEN AUTORITARIO 1973-1990		88
5.1.	El modelo	91
5.1.1	El modelo político a nivel local	93
5.1.2.	La nueva organización municipal	97
5.1.3.	La participación local en el régimen autoritario	104
5.1.4.	La “alcaldización” del municipio	105
5.1.5.	Las finanzas municipales	111
5.2.	Evolución y dinámicas de adaptación de los partidos	114
5.2.1.	El Partido Comunista (PC). Del ideologismo al pragmatismo	114

5.2.2.	El Partido Socialista de Chile (PS)	116
5.2.3.	El Partido Radical (PR)	119
5.2.4.	El Partido Por la Democracia (PPD)	122
5.2.5.	El Partido Demócrata Cristiano (PDC)	123
5.2.6.	Los Partidos de Derecha. Renovación Nacional (RN)	126
5.2.7.	El Partido Unión Demócrata Independiente (UDI)	128
5.3.	Dinámicas de interacción entre partidos políticos al interior de las coaliciones en las últimas décadas	132
	CAPITULO VI. LA NACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA LOCAL 1990-2012	139
6.1.	Veredicto popular: el plebiscito sucesorio de 1988	140
6.2.	La arena política nacional 1988-2013	145
6.3.	Del Sistema Electoral Proporcional al Sistema Binominal	153
6.4.	Cambio en las coaliciones políticas	155
6.5.	Los municipios 1990-2012. Las reformas	158
6.5.1.	El financiamiento Municipal	161
6.6.	Testeando las hipótesis	165
6.6.1.	Modelo 1. Las elecciones municipales como elecciones de segundo orden	166
6.6.2.	Modelo 2. Las elecciones municipales como elecciones intermedias	175
6.6.3.	Modelo 3. Las elecciones municipales como nacionalización de la política electoral	182
6.6.4.	Modelo 4. Las elecciones municipales como nacionalización de la política local	200
	CONCLUSIONES	218
	BIBLIOGRAFIA	222
	ÍNDICE DE FIGURAS	32
	Figura 1. El modelo de Tufte	35
	Figura 2. El modelo de Tufte (parte 2)	36

ÍNDICE DE GRÁFICOS	
Gráfico N° 1: Evolución de la aprobación de las Coaliciones políticas (% aprueba)	138
Gráfico N°2 Evolución de la aprobación de los partidos (% aprueba)	138
Gráfico N° 3: Diagrama de dispersión votación Sí y pobreza	143
Gráfico N°4: Diagrama de dispersión votación Sí y desempleo	143
Gráfico N°5: Diagrama de dispersión votación Sí y ruralidad	144
Gráfico N° 6: Ubicación ideológica de los chilenos según eje izquierda derecha, elecciones presidenciales 1989, 1993,1999, 2005 y 2013	152
Gráfico N°7: Evolución de porcentaje de “no identificados” con partidos, coaliciones y eje ideológico, elecciones presidenciales 1989, 1993,1999, 2005 y 2013	153
Gráfico N°8: Volatilidad en el electorado nacional 1989-2013	155
Gráfico N°9: Porcentaje de diputados de partidos tradicionales y partidos alternativos e independientes, 1989 - 2013	157
Gráfico N°10: Porcentaje de escaños en la Cámara de la Concertación, Alianza y partidos pequeños (incluido independientes)	157
Gráfico N° 11: Porcentaje de participación en elecciones en Chile, en relación al total de la población en edad de votar, 1989-2013	166
Gráfico N°12: Correlación entre participación en elecciones locales (2012) y nacionales (2013)	168
Gráfico N°13: Correlación entre el porcentaje de participación en la primera y segunda vuelta presidencial 2013	170
Gráfico N°14: Percepción sobre participación en una elección municipal (segundo orden) respecto a la participación en elecciones al Congreso y Presidencial	171
Gráfico N°15: Percepción sobre pérdidas de votos de los partidos nacionales gobernantes en las elecciones locales	172
Gráfico N°16: Percepción sobre desempeño de partidos grandes y pequeños en las elecciones locales	173
Gráfico N°17: Percepción sobre definición de electores descontentos en elecciones locales en relación a desempeño del gobierno	174
Gráfico N°18: Percepción sobre desempeño electoral de votantes tácticos en	175

elecciones nacionales respecto a elecciones sub nacionales	
Gráfico N°19: Percepción sobre desempeño de partidos nacionales gobernantes en elecciones locales	178
Gráfico N°20: Percepción sobre preferencias en elecciones locales de electores descontentos con el gobierno	120
Gráfico N°21: Percepción sobre preferencia de votantes tácticos en elecciones nacionales	181
Gráfico N°22: Percepción sobre impacto de la representación electoral local de los partidos de gobierno en la siguiente elección al Congreso y presidencial	181
Gráfico N°23: Correlación entre la votación de la Concertación en las elecciones de concejales 2012 y diputados 2013	186
Gráfico N°24: Correlación entre la votación de la Alianza en las elecciones de concejales 2012 y diputados 2013	187
Gráfico N°25: Percepción sobre niveles de nacionalización del electorado chileno	189
Gráfico N°26: Percepción sobre variables contenidas en la nacionalización electoral	189
Gráfico N°27: Percepción sobre impacto de la disminución de las diferencias entre las áreas geográficas de un país sobre la importancia atribuida por el electorado a los aspectos nacionales de la vida política	190
Gráfico N°28: Percepción sobre incentivos para el surgimiento de un partido local	191
Gráfico N° 29: Correlación entre la votación de los candidatos presidenciales de la Alianza en 2009 y 2013 según militancia del alcalde (2012)	192
Gráfico N° 30: Desempeño de la Concertación en las elecciones de diputados 2013 y concejales 2012	193
Gráfico N° 31: Desempeño de la Alianza en las elecciones de diputados 2013 y concejales 2012	193
Gráfico N° 32: Percepción sobre los efectos de una nacionalización baja	197
Gráfico N°33: Percepción sobre impacto de la figura del alcalde en mecanismos de organización de partidos y elecciones	198
Gráfico N°34: Percepción sobre principal foco de interés la política electoral municipal	199
Gráfico N°35: Percepción sobre capacidad del líder local (candidato) para diferenciar su programa electoral del programa de los líderes nacionales	203

(candidatos)	
Gráfico N° 36: Percepción sobre variables que inciden en la calificación del gobierno local como “administración local”	205
Gráfico N°37: Percepción sobre efectos de la selección de los candidatos a nivel central en las preferencias de los electores	206
Gráfico N° 38: Percepción sobre incidencia de nominación de un candidato por el nivel central del partido en su futuro político	207
Gráfico N° 39: Percepción sobre incidencia de privilegiar la designación del candidato en desmedro de la elección	208
Gráfico N° 40: Percepción sobre relevancia de problemas versus expresión de los temas locales	209
Gráfico N° 41: Percepción sobre estrategias de los partidos políticos en la conformación de alianzas político-electorales a nivel local	210
Gráfico N° 42: Percepción sobre la tolerancia de los partidos a los liderazgos locales que se diferencian marcadamente de las políticas nacionales	211
Gráfico N°43: Percepción sobre incidencia de un alto nivel de nacionalización en problemas que captan la atención de los congresistas	212
Gráfico N°44: Percepción sobre el impacto de una nominación por un partido grande sobre el éxito de la candidatura	213
Gráfico N° 45: Percepción sobre las determinantes nacionales de la cultura política local	214
Gráfico N° 46: Percepción del impacto de la distribución del apoyo electoral sobre las decisiones de un partido político	215
ÍNDICE DE CUADROS	
Cuadro N° 1: Niveles de Influencia, (Dimensión 3) y tipos de respuesta (Dimensión 2)	40
Cuadro N° 2: Tipos de las formas de nacionalización	40
Cuadro N° 3: Dimensiones y efectos del continuo nacionalización-localismo de la política local	46
Cuadro N° 4: Tipología de Estudio de Caso según Robert Yin (2003)	62
Cuadro N° 5: Lista de entrevistados	66
Cuadro N° 6: Expertos entrevistados a través de cuestionario política y elecciones	67

municipales	
Cuadro N° 7: Diseño Metodológico para el testeo de hipótesis	72
Cuadro N° 8. Diagnóstico sobre los municipios	96
Cuadro N° 9. Sistema de Gobierno y Administración del Estado	98
Cuadro N° 10. Cambio en la percepción del poder municipal (1969-1984)	102
Cuadro N° 11: Distribución de Alcaldes por partido: 1973-1983	108
Cuadro N° 12. Distribución de preferencias por procedimientos de generación de autoridades municipales (En %)	110
Cuadro N° 13. Ingresos Municipales 1976-1988 (en millones de pesos de 1985)	112
Cuadro N° 14. Egresos Municipales 1976-1988 (en millones de pesos de 1985)	113
Cuadro N° 15. Resultados Electorales del Plebiscito de 1988	140
Cuadro N° 16. Matriz de correlaciones votación Sí y variables socioeconómicas por comuna	142
Cuadro N° 17: Partidos con representación parlamentaria 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009 y 2013	150
Cuadro N° 18: Representación gráfica de la votación obtenida por los ejes izquierda, centro y derecha en elecciones parlamentarias 1989, 1993, 1997y 2001	151
Cuadro N° 19: Fragmentación electoral y partidos en competencia	154
Cuadro N°20: Evolución en la distribución de ingresos y gastos entre el nivel nacional, regional y comunal. 1990-1998 (En %)	162
Cuadro N° 21. Participación y abstención en elecciones nacionales y locales	167
Cuadro N° 22. Modelo de regresión lineal. La variable dependiente es el porcentaje de participación en las presidenciales 2013	169
Cuadro N° 23. Porcentaje de votos de la Concertación y la Alianza en las elecciones locales y de diputados desde 1989 a 2013	177
Cuadro N° 24. Modelo de regresión lineal múltiple. La variable dependiente es el porcentaje de participación en las elecciones de 2013	179
Cuadro N° 25. Correlación entre elecciones nacionales y elecciones locales de la Concertación (2004-2010)	184
Cuadro N° 26. Promedio de votos por partidos e independientes	187
Cuadro N° 27: Modelo de regresión lineal. La variable dependiente es el porcentaje de votos de la Concertación y de la Alianza	195

Cuadro N° 28: Modelo de regresión lineal. La variable dependiente es el porcentaje de votos de la Concertación y de la Alianza	196
Cuadro N° 29: Determinantes socioeconómicos del apoyo a la Alianza y a la Concertación en elecciones presidenciales	200
Cuadro N° 30: Determinantes socioeconómicos del apoyo a la Alianza y a la Concertación en elecciones locales (concejales)	201

THE NATIONALIZATION OF LOCAL POLITICS IN CHILE (1973-2012)

SUMMARY

In comparative literature, Chile is considered one of the most centralized states, with one of the party systems more institutionalized and nationalized in the region. It has been written extensively about the Chilean centralism and party institutionalization, however this contrast with the actual knowledge about the nationalization in the local policy of the country.

Facing this reality, this thesis contemplates several questions, which organize its design: how nationalized is the party system in Chile? What effects does the local policy has in the national policy? What does the Chilean political and academic elite understands by “nationalization”? How given to denationalization has the party system been since the introduction of voluntary vote? To answer these questions, four theories have been used to give validity to the reflections and results, assuming beforehand that precision and certainty are normally not accomplished.

In the selection, it has been assumed that the confirmation of the theory depends in the quantity of predictions generated, so four were included: Second Order Election; Mid-term Elections or Intermediate; the Nationalization of Electoral Policy and the Nationalization of Local Policy. All of them were theories close to reality and could be contrasted with empirical data.

Synthetically, Second Order Elections have its origins in the work of Karlheinz Reif and Hermann Schmitt (1980), where the essential characteristics of the European elections, carried out for first time in 1979, were shown. These academics abridged their work in six dimensions, which structured their hypothesis: “less risk”; the circumstances of the land of the specific confrontation; the electoral procedure; the electoral campaign, the political change; and the social and cultural change (Reif and Schmitt, 1980: 38-39)

The Mid-Term Elections, just like the previous theory, have real political consequences. A poor governmental representation in them may erode their credibility, promote disunion in their leadership and debilitate the ruling party morally and in reliability terms, enough to affect the timekeeping of the elections. In fact, the results of the mid-term elections can cost to the government its status in Congress.

From a non-electoral approach but complementary to the two theories previously exposed, the Nationalization of Electoral Policy has in its origins an interest in the mass media, specifically in the process of nationalization starting from the conformation of national agenda over the local agenda, where the media space is occupied by the national affairs in detriment of local affairs. This could have a direct impact in the electoral behavior of citizens. Recently, in attempts to measure nationalization, the subject of elections have been reconsidered, since the total variance of the electoral change between states and within states is taken into account, defining nationalization by the convergence in the support degree to parties in the different districts units. In summary, it is assumed that a nationalized electorate presents a configuration with low differences between the parties’ supports by district.

The last model -the Nationalization of Local Policy- allow us to understand the range and limitations in those components shared with the Second Order Elections, Mid-Term Elections and Nationalization of Electoral Policy. This theory in its genesis was organized in three components: (a) Independents versus political parties, referring to the predominance that gradually the big electoral platforms are acquiring against the independent candidates and political parties with no representation in congress; (b) considers the dimension of local elections versus national elections, which is the

tendency in the local results and the reflection of the support that the political parties enjoy at a national level, instead of expressing the supports of the leaders and parties in the local field; (c) Finally, in this theory the relation of the local political arena versus the national political arena is analyzed, referring to the process where the local political arenas are increasingly subordinated to the national political arena. These three dimensions compensate the fact that big part of the literature assigns great importance to the nationalization produced in the local sphere, neglecting the importance of the elite and the relations between the local and national arena.

Methodologically, the application of the previously described theories was supported in the case study, method focused in the particularities and, even if there are different forms of case study and distinct meanings for different persons and disciplines using it, it is a strategy that can have numerous and simultaneous objectives. When the case study is selected, the option to do a direct observation and access to several qualify actors is possible, assuming that we have a study object with relatively clear boundaries. In this sense, four functions assigned to this type of study were assumed: explain causal relations, make context descriptions, illustrate original subjects and enlighten the investigator about certain situations that had been overlooked.

More specifically, the recollection techniques and data analysis that will be applied in this research consider semi-structured interviews with relevant actors, historical analysis of written press content, opinion surveys analysis about topics of interest for the population, focused synthesis of relevant literature and documentation and the application of a structured questionnaire to parties members and academics.

Exposed the problem that originates this thesis, the theory to understand it and the method that allow us to dialogue with the theory and comprehend the problem, it is possible to go through the context, chapters and conclusions of this thesis. First, this thesis will be structured in two time periods previously delimited, where the first one has the objective of contextualize historically the changes introduced in the military regimen (1973-1990), which generated a model of local government that last until today; and the second one correspond to the redemocratization period, starting in 1990 when the local governments emerge with a local institutionalism totally changed, since they were provided with resources, functions, responsibilities and technical capacity, generating a process called “mayorization” of the municipality.

The final chapter establishes a dialogue with the interviewees and those who answered the questionnaires, seeking to contrast the theoretical models and their hypothesis with reality.

This part allowed us to organize the conclusions, where it's noted that in the historical series 1989-2013 a clear process of denationalization happened, making political parties to specialize in certain territories. This denationalization of the party system has occurred simultaneously with the emergency and consolidation of local leaders and several attempts to form regional parties.

When the different theoretical and methodological models about nationalization are contrasted, it can be observed that all of them have explicative capacity in one or more of their hypothesis. However, the model of Nationalization of Local Policy is the one that explains the Chilean case best. It has noted that this model fits with the information obtained. This model may even reproduce genuinely what happen in unitary states. Since the national parties are the ones that replicate the local agenda, then it is not strange that the traditional parties not only survive the legislative, but also survive at a municipal level. The rationality indicates that it is much more efficient to do it within the rules of the game and specially, inside the bigger pacts.

Finally, what investigation agenda does this thesis unfolds? Basically to address the effects that the legislative agenda will have in the current government, who will end up passing the change to the binomial electoral system and the return to the proportional system, the direct election of mayors at a regional level and the reduction of entry barriers to form political parties, expressed in the threshold of representation, possibility to register a party in only one region, as the nomination of independents. In parallel, a law proposal has been presented referring to the funding of political parties, which considers resources exclusively for regional parties. Accordingly, it is probable that by reducing the entry barriers and having more resources available, new regional parties appear in Chile, which can contribute to a higher level of denationalization of Chilean politics and could also suppose a higher level of fragmentation, stimulating the emergency and consolidation of blackmail parties in Congress.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN. Preguntas, objeto de estudio e hipótesis

Chile suele ser considerado por la literatura comparada como uno de los sistemas de partidos más institucionalizados y nacionalizados de la región (Mainwaring y Scully, 1995; Payne *et.al.*, 2003). Esto, dado sus bajos niveles de volatilidad electoral y, casi por añadidura, una estable competencia partidaria. A lo anterior se suma un consenso generalizado respecto al monopolio electoral de los partidos nacionales frente a la imposibilidad de crear partidos en una región o en una comuna. Todo parece indicar que el sistema de partidos chileno es lo suficientemente robusto como para obstaculizar la emergencia y consolidación de partidos regionales uqe cumplan la exigencia e inscribirse en a lo menos en tres regiones continuas. Lo que se obtiene, entonces, es la reproducción de la política nacional en la esfera local. Esto es, al menos, lo que se desprende de los estudios electorales en Chile desde 1990 en adelante. Comparando con el período pre-1973, el sistema de partidos chileno reapareció en los '90 con más continuidades que cambios. ¿Es eso sinónimo de nacionalización? Para la gran mayoría de los estudiosos de la política chilena, el hecho de que el sistema de partidos haya reaparecido con una configuración similar al de la “vieja democracia” (1932-1973), es un verdadero “atributo”. Y lo es más considerando que ese sistema de partidos nacional se ha impuesto a cualquier intento por estructurar sistemas de partidos locales o regionales. En esto ha incidido el sistema electoral binominal. Dado sus efectos sobre el “congelamiento” en la estructuras de competencia, es muy común pensar que sus resultados en las elecciones parlamentarias se repliquen en la esfera local o regional.

Esta tesis discute tal consenso generalizado. Se argumenta que, poco a poco, el sistema de partidos en Chile se ha ido desnacionalizando. De hecho, existen zonas de visible descomposición del sistema de partidos tradicional, a lo que se suma un descenso significativo de la participación electoral. ¿Qué nos dice esta evidencia?, ¿cuán nacionalizado está el sistema de partidos en Chile?, ¿qué incidencia o efectos tiene la política local en la política nacional?, ¿qué entiende la elite académica y política en Chile por “nacionalización”?, ¿cuán proclive a la desnacionalización ha sido el sistema de partidos producto de la introducción del voto voluntario?

Las preguntas que ordenan la discusión se relacionan con la teoría más popularizada en torno a la nacionalización de la política. Si bien es cierto que los sistemas menos nacionalizados suelen cultivarse en estados federales, los estados unitarios parecen avanzar en idéntica dirección. En el caso de Chile esto se explica por la pauperización de la

competencia partidaria tradicional, por la emergencia de candidatos independientes que han obtenido por sobre el 10% de los votos, y por explosiones de malestar territorialmente demarcadas que han desembocado en numerosas jornadas de protesta. ¿Cómo han reaccionado los partidos a esta demanda local?

Si la nacionalización de la política implica, a grandes rasgos, débiles diferencias territoriales en el apoyo electoral hacia los partidos, la institucionalización corresponde a una fuerte raigambre societal de esos partidos y una persistencia en las normas de competencia. Esto es, al menos, lo que caracterizó a la política chilena en la post-transición a la democracia. Las primeras elecciones locales mostraron, muy claramente, una reproducción de la arena nacional, con partidos ya establecidos y con un sistema de competencia donde convivían sistemas proporcionales pero con distinta magnitud de distrito. Así, para elegir autoridades al Congreso Nacional se utilizó el sistema electoral binominal, que repartía dos escaños en los 60 distritos y 19 circunscripciones senatoriales. Para elegir autoridades locales, en tanto, hasta el año 2000 se utilizó un sistema proporcional para repartir 6, 8 y 10 escaños. Sólo en 2004 vendría a entrar en vigencia una nueva ley electoral. Los concejales se seguirían eligiendo mediante un sistema proporcional, mientras que los alcaldes lo harían con una fórmula de mayoría simple.

Estos cambios institucionales, ¿impactaron en los niveles de nacionalización de la política? La evidencia de esta tesis responde afirmativamente a la pregunta. Aunque la relación causal es discutible, no quedan muchas dudas respecto a que la desnacionalización de la política fue más fluida en la medida en que se avanzó hacia sistemas de mayoría. El argumento es muy sencillo. Mientras los sistemas proporcionales suelen favorecer las etiquetas o marcas partidarias, los sistemas de mayoría de una sola vuelta, parecen estimular la personalización de la política. Ya no es necesario que el alcalde pertenezca - como sucedió hasta el 2000- a la lista más votada o aquella que obtuviera al menos un 30%. Bastaba con ser la figura con más apoyo para quedarse con el escaño. ¿Qué efectos tuvo esta nueva norma institucional? Primero, los partidos tradicionales intentaron recurrir a pequeños caudillos locales. Segundo, si esto no era posible, las máquinas partidarias instalaban la competencia, intentando reproducir lo que sucedía en la esfera nacional. Tercero, esto trajo como consecuencia una mayor volatilidad electoral, pues en algunas zonas los partidos no fueron capaces de retener a los líderes. Cuarto, se produjo una mayor fragmentación. Como las listas debían presentar un solo candidato a alcalde, muchas veces quedaban marginados líderes locales que decidían competir por fuera de los pactos.

Debido a un exceso de confianza, los partidos tradicionales simplemente “los dejaron ir”. En realidad, no evaluaron la real fuerza de estos caudillos que, a la larga, se transformaron en representantes con amplio apoyo popular.

Fuera de discutir con la teoría sobre nacionalización de la política y desnudar las falencias y debilidades del sistema de partidos chileno, esta tesis hace uso de distintos métodos de investigación. En primer lugar, se utiliza el método estadístico a fin de evaluar la nacionalización de la política a nivel comunal. Chile actualmente tiene 345 municipios, por lo que es posible ejercitar un análisis estadístico-comparativo sin grandes restricciones. La única limitante pasa por la varianza poblacional del país. Hay comunas con menos de 300 electores y otras con más de 200 mil. Por eso mismo, las estimaciones estadísticas deben ser cuidadosas, ponderando adecuadamente los datos. En segundo lugar, la tesis hace uso de métodos y técnicas más cualitativas. Entre ellas destacan las entrevistas y cuestionarios aplicados a expertos. Tales expertos fueron divididos en dos grupos: académicos y negociadores políticos.

La tesis se divide en cuatro grandes secciones. La primera tiene como propósito delimitar el objeto de estudio, señalando que los gobiernos locales son una unidad de análisis distinta a los gobiernos nacionales, y cuyas dinámicas de competencia y representación no siempre van relacionadas a la arena más global. La segunda parte revisa panorámicamente la teoría sobre nacionalización de la política, dividiendo y explicando los distintos enfoques disponibles para su estudio. La tercera parte corresponde a la metodología. Luego de definir la variable dependiente (nacionalización de la política), se examinan algunas variables independientes que, provenientes de la teoría, muchas veces se encuentran ajenas al análisis empírico. La cuarta parte de la tesis tiene como objetivo testear las principales hipótesis detalladas en el apartado metodológico. Acá se hace uso de dos insumos. Por un lado, los datos electorales de Chile desde 1989 a 2013. Por otro, los resultados de la mencionada encuesta a expertos. Naturalmente, este análisis no descuida los cambios históricos e institucionales del país, al igual que las percepciones de la opinión pública respecto al estado de los partidos y los niveles de confianza depositados en las agencias de representación. De igual modo, la tesis es explícita en reconocer los efectos de dos leyes fundamentales para entender la política local. Primero, los cambios en el sistema electoral para elegir a los alcaldes. Segundo, el establecimiento del voto voluntario en 2012. En este último caso, la participación se desplomó muy significativamente, alterando

la correlación de fuerzas entre los partidos de centro-izquierda y derecha, e incentivando la presentación de candidatos independientes.

En términos generales, esta tesis contribuye a entender una de las zonas menos estudiadas de la política chilena. Gran parte de la literatura se ha dedicado al análisis del sistema electoral binominal, la institucionalización del sistema de partidos, el financiamiento de campañas políticas, la volatilidad electoral, la identificación con partidos, entre otras. No abundan trabajos sobre los procesos de nacionalización y desnacionalización de la política. Esto puede obedecer a lo siguiente. No es lo mismo un sistema de partidos “des-institucionalizado” que un sistema de partidos “desnacionalizado”. En el primer caso, el aumento de la volatilidad y la caída de la identificación con partidos son consideradas como señales de “malestar” con la democracia y, a veces, como una crisis de representación. Por eso mismo, tiene una mayor cobertura bibliográfica. En el segundo caso, en cambio, la existencia de una crisis no es condición necesaria ni suficiente. Un sistema de partidos puede desnacionalizarse sin estar ligado a un proceso de descomposición partidaria. Entonces, los estudiosos poco espacio académico entregarán a dinámicas que tienen efectos poco visibles en la estructura de competencia. De hecho, no es automático pensar que la institucionalización y la nacionalización vayan directamente correlacionadas. Es muy probable que un sistema de partidos se des-institucionalice pero manteniendo altas dosis de nacionalización. Ejemplo de aquello son Venezuela y Colombia, dos sistemas bipartidistas hasta mediados de los '90, y que luego sucumbieron ante la crisis política, social y económica.

En definitiva la tesis, si bien sólo estudia el caso de Chile en una larga serie de tiempo, puede ser útil para alimentar el debate comparado sobre procesos de nacionalización y desnacionalización electoral y política. Aunque acá se determinan las posibles causas en las variaciones de la nacionalización, es razonable pensar en sus eventuales efectos sobre la calidad de la democracia y la representación política; si bien acá se trata a la nacionalización de la política como variable dependiente, también es plausible utilizarla como variable independiente de otras características de los regímenes políticos.

1.1. Delimitación del objeto de estudio

Chile se divide en 345 municipios. La autoridad máxima es el alcalde, quien gobierna en conjunto con un grupo de concejales que, según el tamaño de la comuna, puede ser de 6, 8 ó 10 integrantes. Así, la comuna es la unidad mínima para el análisis electoral. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) entregan periódicamente datos agregados a nivel comunal, lo que permite un estudio más exhaustivo. Esto, sin perjuicio de que se pueda trabajar con mesas de votación. Pero acá la limitante es que no existe información socioeconómica y sociodemográfica a ese nivel de análisis. En consecuencia, la comuna pasa a ser, metodológicamente, la unidad de análisis más utilizada en esta tesis. De hecho, el análisis comunal, en algunos casos, podría contradecir interpretaciones hechas sobre datos nacionales. Por ejemplo, cuando se calcula la volatilidad agregada a nivel nacional, Chile aparece en el contexto latinoamericano como uno de los países más estables. No obstante, si se miran las cifras a nivel comunal, la interpretación cambia significativamente. Casi con seguridad sucede lo mismo en otros países si se observan unidades menores como distritos o departamentos, pero es muy plausible que en el caso de Chile la volatilidad esté más subestimada que en el resto de la región. El dilema que enfrentamos al analizar datos agregados y desagregados es lo que se conoce como “falacia ecológica”.

¿Qué es una comuna? En un uso frecuente, la política local se entiende circunscrita a una comuna, la que se define generalmente en términos del nivel de jerarquía que ocupa en la estructura política-administrativa de un país, que en el caso de Chile es la unidad territorial más desagregada para la administración. En ese territorio habita una “comunidad” que expresa una realidad socioeconómica “con un cierto grado de coherencia e interconexión interna” y que, finalmente, se entiende como término opuesto al gobierno central (Amorós, 1999: 183; Ferris, 1993: 5). Es gobierno porque tiene “cierta” autonomía financiera y fiscal (Alba, 1997: 17). En la comuna se elige un conjunto de autoridades locales que gobiernan un municipio -unidad geográfica urbana que alberga a quienes viven en ella-, y que se auto reconocen como vecinos. El gobierno que allí existe reside en los Alcaldes y Concejales, quienes conforman la Municipalidad (Borja, 1997: 665-666).

Estas unidades locales no son islas homogeneizadas, sino que responden a una realidad diversa y multicultural (Touraine, 1997: 172) y varían sensiblemente de un país a otro (Hoffmann-Martinot, 1999: 3). No obstante, todas enfrentan cambios externos sobre

los cuales poco pueden influir, ya que la mayor parte de estos cambios se pueden resumir en una palabra: Globalización (Andrew y Goldsmith, 1998). Con ello se genera desapego con lo local y la comunidad (Stone, 2002), perjudicando la “capacidad de los gobiernos locales para solucionar problemas cada vez más complejos, cargados de emotividad e incluso potencialmente divisorios” (Benest, 1999: 1). Sin embargo, un efecto de la globalización es que el “poder se está compartiendo cada vez más entre los gobiernos nacionales, las regiones y las ciudades” (URBAN 21, 2000: 8)

Por lo anterior, existen a lo menos tres argumentos sobre por qué los académicos deben estudiar el ámbito local (Trounstone, 2009). Primero, porque importa por la política y políticas; segundo, porque hay ventajas metodológicas que se reflejan en el estudio de caso –metodología que guía a esta tesis-; y, por último, el análisis de la política a nivel subnacional puede generar diferentes tipos de preguntas que van más a fondo que el nivel nacional. Todo esto en un contexto donde la investigación sobre la política local puede y debe contribuir a ampliar los debates en ciencias políticas y permitimos entender cómo y por qué es única. El hecho de estudiar unidades subnacionales se puede convertir en un gran atributo de la investigación sociopolítica. En el caso de Chile, por ejemplo, suele clasificarse como uno de los sistemas de partidos más institucionalizados de la región. Sin embargo, al observar evidencia subnacional asaltan algunas dudas. El nivel de institucionalización está lejos de ser homogéneo en términos territoriales. Entonces, tratar a Chile- y a cualquier país- como una unidad libre de fisuras, no parece ser el camino más adecuado. Como se muestra más adelante, el norte del país asiste a la configuración de un nuevo sistema de partidos, con fuerte presencia de caudillos y con un retroceso significativo de los partidos tradicionales. Si a esto se suma un descenso más o menos acelerado de la participación electoral, esa zona de Chile no cuenta con los atributos que Mainwaring y Scully (1995) asociaron a un sistema de partidos institucionalizado.

¿Qué es el gobierno local? Jeremías Bentham introdujo la expresión “The local government”, no exenta de algunas ambigüedades (Hill, 1980: 28). En el caso de países como Chile, expresa, por una parte, la necesidad de autonomía política y fiscal y, por otra, la dependencia de la arena de política local respecto de la nacional. El vocablo “Gobierno Local” entra a sustituir los “tradicionales términos legales de Administración Local, Entes Locales, Corporaciones Locales” (Sánchez, 2003: 171-211), generando que hasta hoy no se reconozca un solo término como definitorio.

En términos más prácticos, un gobierno local también puede ser analizado desde la perspectiva del poder. En el caso de Chile, esos gobiernos locales están compuestos por alcaldes y concejales electos popularmente por los vecinos de la comuna. Son verdaderas democracias representativas que, muchas veces, se alejan de los mecanismos más típicos en el uso de la democracia directa, pero que de todas formas deliberan y gobiernan en representación de unos vecinos. La “letra chica del contrato democrático” define cómo se representa a los desiguales y aquí es donde tiene sentido entender la política subnacional como problema político en sí mismo y “no como dilema meramente administrativo; es decir, comprender la política subnacional como un problema de distribución asimétrica de recursos -simbólicos, políticos, económicos- en el orden territorial, antes que como una problematización de optimización burocrática” (Calvo, 2004: 35). Estas asimetrías en la respuesta de los municipios es un tema que está siendo abordado de forma creciente, asociados a la ideología de quien gobierna a nivel local y los niveles de endeudamiento que presenten (Lago Peñas, 2004).

El gobierno local está sometido, entonces, a una doble lógica administrativa y política. En la primera son evaluados por su capacidad de mejorar la provisión de servicios públicos y en la segunda se justifican por su contribución al buen funcionamiento de la democracia (Vallès y Brugué, 1998) -tema que retomaré más adelante al analizar el aporte de John Stuart Mill-, ya que es un espacio para hacer frente al descrédito de la política democrática (Botella, 1999: 8), entendiendo que la “democracia original” era local y que surge para “tratar” los temas de la ciudad y de la comunidad local (Vallès, 1999: 12-13). Dicho de otro modo, el renovado interés en los principios y los procedimientos del gobierno local es una vuelta a las mismas fundaciones de la teoría y de la práctica democrática (Sisk et al, 2001: 1).

Para ordenar la delimitación de mi objeto de estudio invertiré los dos conceptos básicos enunciados más arriba. Primero la política local y la democracia, y en segundo lugar el gobierno local.

1.2. La lógica política. El gobierno local como escuela de la democracia y como espacio de funcionamiento de ella

La tradición liberal reconoce la comuna como escuela de la democracia, ya que jamás ha funcionado adecuadamente en alguna parte sin un alto grado de soberanía local,

proporcionando una escuela de formación política para las personas en general, al igual que a sus líderes futuros (Hayek, 2000: 281-282). En este sentido, cabría esperar que el aprendizaje político y la consolidación del liderazgo se expresara inicialmente a este nivel. Este proceso, requiere de gobiernos locales en forma, ya que éstos son importantes en la educación para la democracia, especialmente por la importancia de enseñar a mirar más allá de los intereses propios inmediatos de los ciudadanos, a “comparar diferentes modos de acción” (Mill, 1994: 181). Será Mill quien introduce el régimen local como parte integrante de la democracia, arrancando la tradición de relación de ésta con el autogobierno y con la libertad de ser oído, informado y consultado (Hill, 1980: 13-14 y 24.).

Sin embargo, los principios del gobierno autónomo local y de democracia local son lógicamente independientes el uno del otro, pudiendo existir un gobierno local autónomo sin una democracia local (Markku, 2001: 2), tema que en América Latina aparece recurrente a pesar de que en “estos tiempos de desamor por la política y de una relativa pérdida de entusiasmo por las virtudes de la democracia, ha surgido en todas partes el interés por la democracia local” (Torres-Rivas y Cuesta, 2007: 12).

Por lo anterior, los académicos que están estudiando los gobiernos locales están centrando parte de su reflexión sobre el decrecimiento en la legitimidad de las instituciones del gobierno local, existiendo escepticismo sobre la capacidad de partidos políticos locales de representar y de coordinar los diferentes intereses sociales (Sisk et, al, 2001: 14). Esta preocupación por los partidos se entiende más si se considera que, al igual que en el nivel nacional, el gobierno municipal se conforma a través de la partidificación de su dinámica política (Navarro, 1999: 80). Ahora bien, representar y coordinar no desplaza la necesaria participación de los ciudadanos (vecinos), tema sobre el cual existe preocupación, ya que deberían involucrarse de “forma más intensa en los procesos públicos de adopción de decisiones” (Colino y del Pino, 2007: 2), dado que la participación sería la mejor garantía para mantener funcionando la democracia en forma óptima (Font, 2001: 14; Blanco y Font, 2005: 2).

En este escenario, el llamado “nuevo localismo” reconoce que se estarían dando “las condiciones para que los gobiernos y sociedades municipales aumenten su protagonismo político” (Navarro, 1998: 273; 1999: 3), y con ello se observan crecientes procesos y experiencias concretas de participación ciudadana en la toma de decisiones locales (Blanco y Font, 2005: 2). En el caso de Chile, ha ido aumentando el número de

comunas que aplican presupuestos participativos, y otras tantas que utilizan plebiscitos ciudadanos. Aunque estos mecanismos suponen el fortalecimiento de la democracia (ya sea desde arriba o desde abajo), suele argumentarse que la democracia participativa es casi el opuesto a la democracia representativa. En realidad, esto es muy discutible, pues es posible avanzar paralelamente en la integración de los ciudadanos a la toma de decisiones, sin dañar el carácter representativo y soberano de las autoridades electas.

El problema está en que la política con “p” minúscula se entiende en contraposición al nivel central, que asume funciones de “control” -entre otras, las finanzas, el orden interno y la seguridad externa-, y con ello expresa “la gran política” (high politics), asignando a los municipios la provisión de servicios de índole social, la “pequeña política” (low politics)” (Navarro, 1998: 274). Esto hace pensar en la existencia de gobiernos de primer y segundo orden, cuestión que se agudiza en países con estados unitarios. Como las autoridades locales están subsumidas bajo reglas y autoridades nacionales, los gobiernos locales son generalmente presentados como simples administraciones que poco impacto tienen en la agenda nacional de intereses y en el desarrollo de la política partidaria nacional.

En el escenario descrito se daría, entonces, un intercambio entre eficiencia administrativa y pasividad política. Mientras los gobernantes ofrecen un número creciente de servicios, los gobernados limitan su participación política al momento de la elección (Brugué, et al. 2008: 3). Esta lógica de administración local choca con las estrategias políticas de algunos líderes que están impulsando la participación ciudadana. Esto, como se dijo, vía consultas, presupuestos participativos, o plebiscitos. Incluso, a fines de los '90 en Chile, una de las candidaturas presidenciales de derecha más exitosa salió, precisamente, del mundo local. ¿Es irrelevante lo local en un país con estado unitario y fuertemente centralista?, ¿son suficientemente autónomos los municipios como para planificar una agenda local del desarrollo “divorciada” de los partidos nacionales?, ¿cuán viable es la emergencia de un líder local que haga frente a los partidos tradicionales, transformando la agenda de discusión? En el caso de Chile, y dada la naturaleza centralista de la gestión, no es fácil consolidar gobiernos locales. Esto, particularmente porque los recursos de estos gobiernos son recolectados desde el gobierno central, sin perjuicio de que parte del financiamiento del municipio provenga de patentes o de actividades muy puntuales. Los municipios sobreviven, en gran medida, por las transferencias que se

realizan desde el gobierno central, por lo que, generalmente, la política local queda a merced de la política nacional.

1.3. Debates en torno a los gobiernos locales

Para Adams Smith (1999: 554), a nivel local cada persona puede “juzgar mucho mejor que cualquier político o legislador” en qué invertir para lograr un “valor máximo”. En un contexto político, la probabilidad de comprensión e interés por los problemas locales sería mayor que los nacionales y, con ello, el poder político local sería la base de la expresión de la sociedad políticamente organizada.

El “principio de proximidad” sería una buena expresión de esto, ya que ha adquirido mayor importancia por la cercanía que tendría el ciudadano con el Municipio para la gestión de los intereses colectivos (Cea, 2000: 159). A esto se suma la búsqueda de la solución a conflictos y demandas cotidianas, lo que sirve de base para la legitimación de los gobiernos locales (García del Castillo, 1999: 101). Así, una actuación eficaz y eficiente legitima directamente el accionar de estos gobiernos, a lo que se añade la activa participación de los ciudadanos (Canales, 1997:5). En la misma línea argumental, Schumpeter sostiene que la mayoría de la gente necesita haber resuelto con éxito los problemas en un área reducida, para después transferir sus intereses a una más amplia. En general, cuanto más amplio sea el espacio y mayor el tiempo relacionado con el problema, menor será el número de personas efectivamente interesadas en su solución. El “patriotismo local” en comunidades medianas y pequeñas permite el contacto personal y, con ello, el funcionamiento de la democracia se beneficia (Schumpeter, 1984: 321 y siguientes).

No extraña entonces, que el “principio de proximidad” haya influido fuertemente a quienes están cerca de los temas locales. Sin embargo, si aceptamos que la proximidad de la administración a los administrados constituye una de las ideas centrales sobre cuales suelen vertebrarse las teorías políticas y constitucionales (Carrillo, 1989: 30), cabe preguntarse ¿está el ciudadano más cerca de la administración pública local? Para Carrillo ello sería más bien un mito. En la misma línea, para Rafael López Pintor existe una cierta carga mítica en creer que la proximidad “mejora el ejercicio del gobierno” (1991: 50). No obstante, la distancia entre gobernantes y gobernados se enuncia como razón principal para la crisis de la democracia actual (Jackisch, 1997: 8); por ello, se propone acercar el Estado

al ciudadano y el medio más eficaz es el reforzamiento de los gobiernos municipales (Castells, 1999: 18).

Por ejemplo, el localismo en Estados Unidos es popular porque el sentido común de los votantes dice que cuanto más cercanos están al gobierno, mejor responderá éste a sus demandas. Ellos ven que sus impuestos se destinan a los proyectos que prefieren y tienen más seguridad de que determinados grupos -como los gremios de empleados públicos-, no van a usurpar posiciones en el gobierno local en su propio provecho (Husack, 1998)

Visto como un nivel -o más bien el último nivel- de gobierno, el gobierno local puede ser entendido como un “instrumento de regulación del conflicto social, que no tiene la capacidad de elaborar leyes, pero que presta una serie de servicios imprescindibles y esenciales para la vida colectiva diaria. Por lo tanto, es cercano a la comunidad y responde a criterios de representación democrática” (Amorós, 1999: 182). En este sentido, se les pide una actuación eficaz y eficiente que los legitime directamente, no pudiendo “estar ni actuar aislados ni con oídos sordos respecto a las demandas ciudadanas (procurando) ser receptivos, informar y comunicar sus procesos decisorios y de gestión” (Canales, 1997: 5). La mayor parte de estos cambios se podrían resumir en una palabra: globalización (Andrew y Goldsmith, 1998)

En el caso latinoamericano se han ido privatizando numerosos servicios municipales, a la vez que se le han transferido nuevas “responsabilidades en materia de salud, educación primaria, medio-ambiente y promoción económica”, las cuales han sido acompañadas de nuevos recursos. El problema es que a las autoridades locales se les tiende a medir, básicamente, por el volumen de gasto que puedan realizar, generando el fenómeno de las "competencias sin fundamento" (unfounded mandates) (Informe GOLD, 2007).

1.4. Hipótesis

Dado que esta tesis busca analizar los comportamientos previstos por las teorías de elecciones de segundo orden, elecciones intermedias, nacionalización de la política electoral y la nacionalización de la política local, en esta sección no incorporaré las hipótesis que generan las teorías, las que expondré al final del marco teórico.

Ahora bien, si hubiera que construir una hipótesis, esta sería la siguiente: Chile es uno de los países latinoamericanos que ha presentado mayores niveles de nacionalización de su política local, y el creciente proceso de desnacionalización que se empieza a observar tiene su base en la intervención del régimen autoritario (1973-1990), que cambia el modelo de gobierno local existente, continental, napoleónico o europeo, por uno anglosajón prestador de servicios. El efecto no buscado de este cambio es que cuando más influye la política nacional sobre la local, mayor es la importancia de lo local para lo nacional, configurando -desde el retorno a la democracia en 1990-, un escenario de creciente desnacionalización de la política local. En el capítulo metodológico se detalla la desagregación de esta hipótesis general en 25 premisas a ser testeadas.

1.5. Plan de exposición

Esta tesis se estructurará en dos períodos de tiempo bien delimitados, donde el primero cumple el objetivo de contextualizar históricamente los cambios que introduce el régimen militar (1973-1990) y el segundo, el período de redemocratización que se inicia en 1990, y que para efectos de esta tesis termina en la última elección municipal realizada en el año 2012. Dicho de otro modo, analizo cómo el modelo de gobierno local que instalan los militares se mantiene, en lo central, en el proceso de redemocratización que se inicia en 1990.

La organización por capítulos parte por el marco teórico, donde expongo los cuatro modelos teóricos que me permitirán dar cuenta de la nacionalización de la política local en Chile: las elecciones de segundo orden, las elecciones intermedias o de medio término, la nacionalización de la política electoral y finalmente la nacionalización de la política local. Seguidamente expongo el marco metodológico, que está centrado en el estudio de casos, las fuentes, las hipótesis y el diseño metodológico para el testeo de las mismas.

Lo anterior me permitirá avanzar en el siguiente capítulo donde analizo la nacionalización de la política local en América Latina, a efecto de contextualizar el gobierno local chileno en el continente, asumiendo tres variables que condicionan la arena de política local, cual es el presidencialismo, el centralismo y la ausencia de partidos regionales en forma. Una pregunta guía todo el capítulo: ¿En qué medida el marco conceptual expuesto es relevante para estudiar la política y las elecciones locales en América Latina en general y en Chile en particular?

Responder esta pregunta me permite avanzar en el capítulo destinado a dar cuenta del modelo de gobierno local que introduce el régimen militar del General Pinochet (1973-1990) donde Chile emerge del ciclo autoritario (1973-1990) con una institucionalidad local totalmente cambiada, ya que se le dotó de recursos, funciones, atribuciones, capacidad técnica y poder para administrar los servicios locales. Es más, para Sergio Boisier y otros intelectuales, esto representó una coyuntura que debía ser aprovechada, ya que difícilmente se hubieran podido introducir los cambios que el desarrollo local de Chile requería bajo una forma de gobierno distinta (Boisier, 1996: 12 y 2000: 50). Los cambios fueron una reacción, y posteriormente un proyecto, hacia una visión crítica bastante generalizada, en cuanto a que los municipios con anterioridad a 1973 constituían sistemas cerrados sobre sí mismos, sin capacidad de inversión, sin respuesta para las crecientes demandas sociales, políticamente desprestigiados y técnicamente deficientes.

En el capítulo final abordo el período de democratización (1990-2012), donde analizo cómo -tras seis elecciones municipales-, el modelo anglosajón prestador de servicios que implementa el régimen autoritario se mantiene, pero luego de sucesivas elecciones se empieza a evidenciar una desnacionalización bajo un efecto no buscado: cuanto más influye la política nacional sobre la local, mayor es la importancia de lo local para lo nacional.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

Si bien las definiciones de teoría son crípticas y diversas, asumo que están compuestas por leyes causales o hipótesis, explicaciones, y condiciones (Van Evera, 2002: 15). La importancia de la teoría radica en que sin ella, toda investigación carece de sentido al no poder dotar de validez a sus reflexiones y resultados (Pennings, et al. 2008). Esto genera que, si bien la precisión y certeza esperada por las teorías en pocas ocasiones es lograda (Caïs, 1997: 17), asumimos que una “buena teoría, en la práctica, ofrece un poderoso motor de descubrimiento empírico” (Bates, 1999: 9). La demostración se vuelve central, ya que si no explica la realidad, debe ser remplazada (Laiz y Román, 2003: 94). Dicho de otro modo, el papel de la teoría es explicar, y los debates acerca de la teoría deben basarse en la capacidad de las teorías de dar cuenta de los resultados.

Siguiendo a Gerring (2007), el grado en que una teoría es susceptible de confirmación depende de la cantidad de predicciones que se pueden derivar de ella, y una teoría de buena calidad está dada por su grado de elaboración, consistencia y alcance. En ese sentido, no se pueden construir teorías alejadas de la realidad, ya que -como expuse -, toda teoría debe ser contrastada con los datos empíricos. De hecho, los mejores modelos y teorías son las generadas en contexto y en cercanía con los datos (Shapiro, 2002: 590-591), básicamente porque facilita la investigación pues somos capaces de aprehender mejor los fenómenos sociales y políticos observables (Munk y Snyder, 2005: 130)

Ahora bien, más allá de la discusión sobre la incapacidad predictiva de las teorías en las ciencias sociales (Flyvbjerg, 2004:38), hay dos modos básicos de contrastar teorías: la experimentación y la observación. Las contrastaciones observacionales vienen en dos variantes. Primero, “N” grande y, segundo, estudio de casos. Esto conduce a tres métodos básicos de contrastación: experimentación, observación mediante análisis de N grande, y observación mediante análisis de estudio de casos (Van Evera, 2002: 29). Para este trabajo se utiliza una amplia variedad de métodos, que van desde el método estadístico-comparativo hasta métodos y técnicas más cualitativas de análisis, como entrevistas y encuestas a informantes claves.

Siguiendo a Eckstein (1975) he buscado teorías convincentes -elecciones de segundo orden, elecciones intermedias (de medio término), la nacionalización de la política electoral y la nacionalización de la política local-, que presentan el desafío inédito de contrastarlas con la realidad chilena, reconociendo sí que la elección ha sido en base a consideraciones arbitrarias o prácticas más que lógicas.

2.1. LAS ELECCIONES DE SEGUNDO ORDEN

Esta teoría tiene su origen en el trabajo Karlheinz Reif y Hermann Schmitt publicado en 1980, para indicar los rasgos esenciales de las elecciones europeas realizadas por primera vez en junio del año anterior (1979). A efecto expositivo sintetizaremos las seis dimensiones en que estos autores estructuraron sus hipótesis: “menor riesgo”; las circunstancias del terreno de enfrentamiento específico; el procedimiento electoral; la campaña electoral; el cambio político; y el cambio social y cultural (Reif y Schmitt, 1980: 38-39). Posteriormente, avanzaré en los nuevos aportes y el debate que las elecciones de segundo orden han generado.

Una primera afirmación respecto a las elecciones de segundo orden es que son más determinadas por los clivajes políticos domésticos, la arena de política nacional, que por las alternativas originadas en la Comunidad Europea. Es por eso que las elecciones europeas ocurren en etapas diferentes que los ciclos electorales de los sistemas políticos nacionales (Reif y Schmitt: 3). A mayor abundamiento, en la elecciones de segundo orden se evidencia la centralidad de la arena política nacional, al considerar las elecciones europeas como “elecciones nacionales de rango secundario” (Reif y Schmitt: 38) o elecciones nacionales simultaneas (Reif y Schmitt: 8)

Las elecciones europeas se llevan a cabo simultáneamente en todos los países de la comunidad. Aunque estas elecciones no tienen consecuencias en el gobierno o en políticas de oposición en el nivel nacional, el factor crucial aquí es que existe conexión política entre las elecciones europeas y la configuración política nacional, sobre todo en la percepción de los partidos políticos (Reif y Schmitt: 8).

2.1.1. Dimensión: “menor riesgo” o “menos en juego”

Quizá el aspecto más importante de las elecciones de segundo orden es que son más que una coincidencia (Reif y Schmitt: 9). Sus características son:

a) Menor nivel de participación: Desde que hay menos en juego, más votantes pueden considerarlas lo suficientemente inútiles como para votar. Esta atribución de menor significado también se puede notar en los políticos de alto nivel, los activistas y los periodistas políticos. Una menor campaña puede significar que menos votantes se enteren que habrá tales elecciones (Reif y Schmitt: 9). En efecto, los electores europeos asistieron a

las urnas comunitarias en un 63% la primera vez que fueron convocados. Desde esa fecha ese porcentaje ha disminuido constantemente.

b) Prospectos más brillantes para nuevos y pequeños partidos políticos: Mientras los partidos políticos pequeños pueden representar con mayor precisión la opinión de los votantes, éste puede optar por dar su apoyo a uno más grande y mejor establecido (mientras más hay en juego) (Reif y Schmitt: 9)

c) Un mayor porcentaje de votos inválidos: Debido a las características anteriores, es muy probable que las personas que asistan a los locales de votación dejen su papeleta en blanco o simplemente anulen el voto. La asistencia depende de la obligatoriedad o no del voto, y si las sanciones de no votar son severas (Reif y Schmitt: 12).

d) Partidos en el gobierno pierden: Quienes generalmente apoyan al gobierno, votan por la oposición en elecciones secundarias para presionar al gobierno (Reif y Schmitt: 10).

Otro aspecto importante de las elecciones de segundo orden son las circunstancias políticas e institucionales de la arena política: partidos, plataformas, candidatos, las áreas políticas, las posiciones de control que hay en juego (Reif y Schmitt: 10).

Por lo anterior, no debemos concluir que los aspectos nacionales moldean las actividades y decisiones tomadas por las elecciones de segundo orden (Reif y Schmitt: 10).

2.1.2. La dimensión del terreno de enfrentamiento específico

Para comprender bien el proceso de las elecciones de segundo orden será necesario responder algunas preguntas relevantes: ¿Están compitiendo los mismos partidos?, ¿están los mismos partidos en el poder?, ¿los patrones de coalición coinciden o son diferentes?, ¿el rol político en general de los partidos políticos es aceptado en la arena específica? (Reif y Schmitt: 11)

Primero, esta arena –para las primeras elecciones- es nueva y, por lo tanto, no familiar para la mayoría de los actores: candidatos, periodistas. De ahí que el nivel de información e involucramiento sea modesto: la participación, en consecuencia, también es modesta (Reif y Schmitt: 11).

Segundo, el hecho es que las elecciones europeas trascienden las fronteras nacionales. Todas las demás elecciones de segundo orden son arenas subnacionales, subsistemas políticos y administrativos (Reif y Schmitt: 11).

Tercero, en la Unión Europea, el cuerpo representativo elegido tiene muy poco poder real comparado con otras elecciones de segundo orden (Reif y Schmitt: 12)

Un cuarto aspecto, es que la arena electoral europea es un sistema complicado de coaliciones y alianzas partidarias (Reif y Schmitt: 12)

2.1.3. La dimensión institucional y de procedimiento

Los marcos institucionales y de procedimiento de las elecciones de primero y segundo orden son a menudo diferentes unos de otros. Cuando interpretamos la interacción política entre las respectivas elecciones debemos tener cuidado. En particular, varios aspectos del procedimiento electoral deben ser tomados en cuenta. Por ende, lo primero que se debe hacer es evaluar las coincidencias y las divergencias (Reif y Schmitt: 12).

Si las elecciones europeas se realizan el mismo día que otras elecciones nacionales (locales, regionales o legislativas), la asistencia esperada va a ser mayor, aunque el diferencial por la abstención de aquellos que no pueden votar debe ser incluida. Del argumento de la curva de popularidad se sigue que las desventajas de las elecciones de segundo orden para los partidos nacionales gobernantes son menores, entre más cercanas sean las elecciones de primer orden, por la “prueba de elección” (Reif y Schmitt: 13)

2.1.4. La dimensión relativa a la campaña

Los esfuerzos de campaña de los partidos y los candidatos son más importantes en las elecciones de segundo orden que en las de primer orden. El público generalmente pone mayor atención a las de primer orden, ya que la vida política nacional completa está enfocada en ese tema. Las campañas de las elecciones de segundo orden deben competir con otros asuntos políticos y eventos, en una situación en que los votantes están menos preparados para aceptar nuevas campañas como importantes y relevantes (Reif y Schmitt: 13)

Para resumir la importancia del aspecto de los medios de comunicación en las elecciones de segundo orden podemos decir: la mayor parte de los medios de comunicación están enfocados hacia los asuntos de la arena de primer orden y las fuentes de información. Su mayor contribución a la movilización electoral depende del interés que

los políticos de primer orden pongan específicamente en las elecciones de segundo orden (Reif y Schmitt: 14).

2.1.5. La dimensión del cambio político en el terreno de enfrentamiento principal

La primera dimensión analizada, menor riesgo, no considera los cambios de distribución de preferencias que tienen un carácter “real” (Reif y Schmitt: 14). En esta dimensión interesan el nivel y la dirección del cambio más que las causas, pudiéndose realizar a través del cambio que se registraría entre dos elecciones de “rango primario”, lo cual obviamente no estaba disponible a la fecha en que el artículo estuvo publicado (1980) y lo mismo para el análisis de las elecciones de rango primario y secundario.

2.1.6. La dimensión del cambio social y cultural

Si queremos explicar los resultados de las elecciones de segundo orden debemos tomar en cuenta una dimensión que es común en todas las elecciones: el cambio en la dimensión estructural y cultural. Los cambios en la estructura social y los patrones culturales de un país son ampliamente independientes de los resultados electorales y, en ningún caso, determinantes de los resultados de las elecciones (Reif y Schmitt: 15). Las modificaciones a esta pauta modificarán el apoyo electoral de los partidos, tanto si estos no desean o no consiguen adaptarse.

Como síntesis de las dimensiones analizadas, Reif y Schmitt postulan lo siguiente:

1. La asistencia va a ser menor en las elecciones del parlamento europeo que en las elecciones nacionales.
2. Los partidos nacionales gobernantes van a sufrir pérdidas en las elecciones del parlamento europeo.
3. Los partidos más grandes lo hacen peor y los partidos pequeños lo hacen mejor en las elecciones al parlamento europeo.

2.1.7. Los nuevos aportes y las discusiones

¿Qué motivaciones individuales subyacen a estos cambios electorales? La respuesta parece ser sencilla: reducción de los beneficios esperados y aumento en los costos esperados de votar por parte del elector individual; por ello es esperable la asistencia de menos votantes (Marsh, 1998: 593)

Los votantes cambian sus preferencias sinceras en términos del sistema político nacional. Si esto sucede, se verá reflejado en la elección europea sólo en la medida en que el nivel de las preferencias nacionales sea importante. La otra fuente del cambio es que los votantes realmente tengan diferentes preferencias sinceras en las dos elecciones, lo cual puede ser si se buscaran diferentes asuntos y con diferentes personas en las respectivas elecciones. En este caso, sin embargo, la elección europea es menos claramente una elección de segundo orden (Marsh, 1998: 594)

Una de las figuras más aceptadas es que las elecciones al parlamento europeo son una manifestación de oscilación contra los gobiernos. Reif y Schmitt sugieren tres principales razones para esto:

1. La pérdida de apoyo de descontentos que pueden elegir abstenerse o apoyar a otros partidos en protesta contra el gobierno.
2. La pérdida de apoyo de descontentos que prefieren algún partido a votar por ellos.
3. La pérdida de votantes tácticos quienes votan por partidos en el gobierno sólo en elecciones nacionales (Marsh, 1998: 596)

Definiendo CICLO como la proporción del ciclo de la elección nacional que ha pasado cuando se realizan las elecciones europeas, Reif sugiere que la función cuadrática del término CICLO (CICLO^2) provee un dato adecuado, pero solo sugiere que una función cúbica (CICLO^3) realiza y captura bien el periodo postelectoral de luna de miel de los gobiernos. Ambas formas, cuadrática y cúbica, pueden ser un poco generosas con los gobiernos, los cuales tienden a sufrir el costo de gobernar como la pérdida de votos en las elecciones subsecuentes. El simple término de ciclo puede aprehender la posibilidad de la tendencia al descontento de una administración. Lo que no queda claro es si el descontento manifestado contra los gobiernos tiene una forma cíclica (Marsh, 1998: 596).

Oppenhuis *et. al.* (1996) proponen un modelo diferente, bajo el cual los votantes están más incentivados a retirarse tácticamente en tanto la elección previa está más lejana y la siguiente se acerca, porque la elección de parlamento europeo puede estar más en mente de los políticos como un predictor de las próximas elecciones nacionales (Marsh, 1998: 597).

Cuando los análisis abordan los partidos individuales en lugar de los gobiernos, hay tres principales patrones empíricos a examinar:

1. El cambio en el apoyo de grandes a pequeños partidos.
2. El cambio en el apoyo de partidos gobernantes a no gobernantes.
3. El cambio en el apoyo de partidos de centro a partidos más extremos. (Marsh, 1998: 600)

Los modelos basados en las proposiciones de la teoría de las elecciones de segundo orden explican buena cantidad de la varianza en el performance de los partidos y los gobiernos en el parlamento europeo. Tales modelos son más efectivos en países donde las elecciones de primer orden tienen, en general, un impacto significativo y directo en la formación del gobierno, y donde, en consecuencia, las diferencias en la importancia relativa de las elecciones generales y las elecciones europeas es grande (Marsh, 1998: 606-607).

Finalmente, Marsh sostiene lo siguiente: primero, en términos de las pérdidas actuales de los partidos, las elecciones europeas comienzan a ser cada vez más serias para los gobiernos; segundo, las elecciones europeas al parlamento resultan tener algún efecto independiente en la política nacional subsecuente (Marsh, 1998: 607).

En la misma línea surge la siguiente interrogante: ¿Es en las elecciones de segundo orden más importante el asunto por el qué se vota que en las elecciones de primer orden? (Heath, McLean, Taylor y Curtice, 1999: 395)

Butler & Stokes (1963) enfatizan tres condiciones que deben ser cumplidas si el voto por el asunto tiene efecto: los votantes deben estar desigualmente divididos en torno al asunto; ellos deben considerar el asunto como importante; ellos deben percibir las diferencias de postura entre los partidos respecto al asunto (Heath, McLean, Taylor y Curtice, 1999: 397).

En las elecciones de segundo orden el voto es menos instrumental y más expresivo que en las elecciones de primer orden (Heath, McLean, Taylor y Curtice, 1999: 406). Según Eijk y sus colegas, este voto expresivo es, al mismo tiempo, táctico, pues los votantes de las elecciones de segundo orden usan su voto para comunicarse con los partidos (Heath, McLean, Taylor y Curtice, 1999: 407)

Otra autora relevante en el análisis de las elecciones de segundo orden es Pippa Norris. Para ella la opinión pública acerca de las elecciones europeas puede dar señales de problemas más amplios de “déficit democrático” (Norris, 1997: 110). Según la autora, varios estudios concluyen que las elecciones europeas son decepcionantes, porque los partidos fracasan en sus campañas y los temas de las elecciones también fracasan al no despertar interés en los votantes (Norris, 1997: 110).

Se puede analizar cómo asuntos claves del comportamiento político –tales como las diferencias intranacionales en los niveles de asistencia a elecciones europeas, el apoyo a los partidos o los alineamientos sociales- están relacionados con variaciones significativas en el contexto institucional, político y socioeconómico de las elecciones europeas (Norris, 1997: 110). La crítica de Norris es la poca estandarización en los artículos usados en los estudios de las elecciones nacionales como para hacer análisis comparativos (Norris, 1997: 111). Por ende, será necesario considerar cómo elaborar análisis con encuestas de panel, las cuales permitan la comparación del comportamiento electoral en diferentes niveles: elecciones europeas, nacionales, regionales y locales (Norris, 1997: 113).

Sin embargo, el concepto de elecciones de segundo orden tiene ciertas implicaciones, las cuales van al corazón de asuntos normativos de la representación política. (Norris, 1997: 113).

El significado más común de representación política está profundamente enraizado con la tradición parlamentaria europea basada en el modelo de “partido responsable”. Éste ubica a los partidos como la conexión crítica entre los ciudadanos y el Estado. En este modelo de gobierno democrático, las ramas legislativa y ejecutiva son elegidas por el pueblo, ya sea directa o indirectamente, en una competencia entre partidos con diferentes posturas ante los mismos asuntos. El electorado vota retrospectivamente de acuerdo a los resultados y prospectivamente de acuerdo con las políticas, y los partidos se comprometen a cumplir sus programas propuestos (Norris, 1997: 113-114).

Una de las soluciones que se ha propuesto para reducir los costos de la participación electoral en las elecciones al parlamento europeo y elevar el nivel de asistencia a las elecciones de segundo orden, es el voto electrónico (Schmitt, 2002).

2.2-. LAS ELECCIONES INTERMEDIAS O DE MEDIO TÉRMINO

Se ha puesto particular atención en los determinantes de la popularidad del gobierno en las elecciones de medio término, ya que el primer supuesto de la democracia en práctica, es que los gobiernos son capaces de hacerse cargo de sus deberes y responsabilidades cuando ellos gozan de una alta estima pública: la popularidad provee de una autoridad política y moral que los oponentes encuentran difícil resistir (Mughan, 1986: 761).

Las elecciones de medio término, sin embargo, tienen muchas consecuencias políticas reales. Una pobre representación gubernamental en ellas puede erosionar su credibilidad, promocionar la desunión en su liderazgo y debilitar moralmente -y en términos de confiabilidad- al partido lo suficiente como para afectar el cronometraje de las elecciones. Más seriamente, las inversiones en las elecciones de medio término pueden costarle al gobierno la mayor parte de su estatus en el Parlamento (Mughan, 1986: 76).

La estrategia básica de este análisis es separar tres explicaciones políticas de por qué los gobiernos lo hacen tan mal en las elecciones de medio término: la asistencia, el referéndum y los modelos de voto personal (Mughan, 1986: 762).

2.2.1. El modelo de la asistencia

Las razones de la menor asistencia a las elecciones de medio término pueden ser la insatisfacción con el desempeño del partido gobernante, o que no eran fuertes simpatizantes con el gobierno, o, simplemente, no se molestan en asistir a una elección donde el estímulo para votar es débil y los cargos políticos son de bajo nivel (Mughan, 1986: 764).

Alguna contribución al cambio de patrón de la competencia entre partidos puede ser hecha por la mala evaluación de estas mismas variables (como la asistencia) en el momento de la elección (Mughan, 1986: 764).

2.2.2-. El modelo de referéndum

El segundo modelo tiene su origen en el debate irresuelto y largo sobre si los resultados de las elecciones de medio término en un solo distrito electoral pueden ser tomados como una señal de algo sobre la evaluación del desempeño del gobierno actual. (Mughan, 1986: 761).

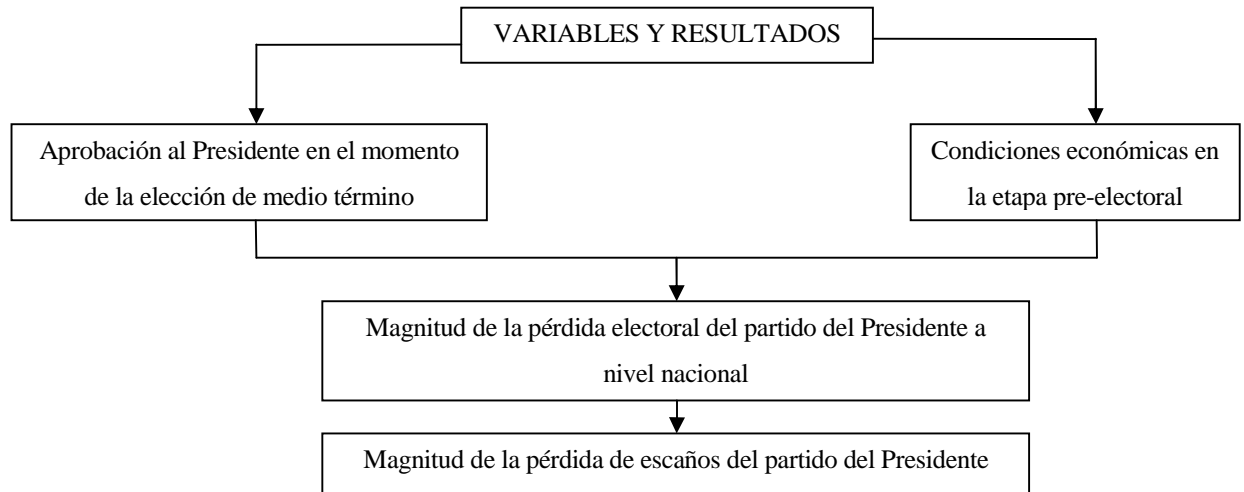
El grado de participación del electorado es medido, elección tras elección, explicado por la varianza en la elección por un partido y por un conjunto constante de variables socioestructurales (Mughan, 1986: 767).

La estación del año en que tienen lugar las elecciones también es una variable que puede influir en el patrón del voto (Mughan, 1986: 768).

Las variables contextuales son más numerosas. La primera de ellas es la marginalidad, la cual toma dos formas: electoral o parlamentaria.

¿Cómo medir el impacto de una elección de medio término? Para responder esta pregunta, Tufte (1975: 814) ofrece el siguiente diagrama:

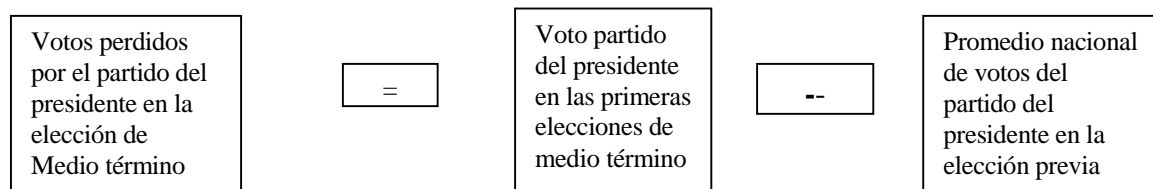
Figura 1. El modelo de Tufte



Fuente: Tufte, 1975: 814

La operacionalización para medir la pérdida de votos del partido del presidente en las elecciones de medio término es del siguiente tenor (Tufte, 1975: 815).

Figura 2. El modelo de Tufte (parte 2)



Fuente: Tufte, 1975: 814

2.3. LA NACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA ELECTORAL

El concepto de nacionalización de la política representada por el desempeño electoral de los partidos, ha recibido escasa atención por parte de los académicos dedicados al tema de los partidos y sistemas de partidos políticos. Preferentemente, el problema se enfoca desde el grado de polarización del sistema, el número de partidos y el nivel de institucionalización. Así, se deja poco espacio para el análisis de la nacionalización.

Los primeros intentos de análisis del concepto lo asocian al cambio en la estructura a partir de los medios masivos de comunicación (Stokes, 1965). Tal situación habría provocado el proceso de nacionalización, a partir de la conformación de agendas nacionales por sobre las locales. De esta forma, el espacio mediático sería ocupado por los temas nacionales en desmedro de los temas locales. Esto tendría un impacto directo en el comportamiento electoral de los ciudadanos.

La medición de la nacionalización se hizo considerando la varianza total del cambio electoral entre los estados y dentro de los estados (Stokes, 1965). Luego, Clagget, Flanigan y Zingale (1984) clarificaron el concepto, señalando que la nacionalización estaba definida por la convergencia en el grado de apoyo a los partidos en las distintas unidades distritales. Así, la nacionalización se ligaba a la homogeneidad del electorado. Un electorado nacionalizado presentaba una configuración con bajas diferencias entre los apoyos partidarios por distrito (Kawato, 1987: 1237). De esta forma, el concepto va asumiendo mayor claridad en torno a su área de trabajo, pues la confusión radicaba en determinar la variable independiente exclusiva; es decir, si la nacionalización era explicada por cambios globales a nivel de medios de comunicación masivos, por el comportamiento electoral de los ciudadanos, o por cuestiones asociadas a las divisiones geográficas. Hoy

podemos señalar que estas tres variables independientes tienen cierta fuerza explicativa sobre la nacionalización. Pero en este trabajo nos concentraremos en la última de ellas; vale decir, en la homogeneidad del desempeño electoral de los partidos según región geográfica. Las otras variables si bien se tienen en consideración, pasan a estar subordinadas a la principal, a fin de efectuar un trabajo explicativo de mayor precisión.

Donald Stokes atribuye la nacionalización a la cambiante estructura de los medios de comunicación (Kawato, 1987: 1235). David Brady propone una clave para la aplicación del enfoque de la nacionalización al análisis del realineamiento. En periodos de realineamiento, escribe él, “la elección resulta ser más nacional y menos local”. Para testear esta proposición, él revisa los coeficientes de variación en las oscilaciones del voto agregado para el congreso. Encuentra que los coeficientes de variación tienden a ser más pequeños en un período de realineamiento que en otros tiempos, indicando que el cambio de voto del electorado es mayor en esos tiempos. Así, muestra que el grado de nacionalización en las elecciones está relacionado con las dinámicas de realineamiento y presenta un modelo apropiado para analizar esta relación (Kawato, 1987: 1236).

Para medir el grado en el cual el voto es nacionalizado, Kawato analiza su dispersión en diferentes niveles de agregación (Kawato, 1987: 1237). Flanigan y Zingale elaboraron una tipología del cambio electoral, poniendo atención en la uniformidad y la persistencia del cambio. Pero su idea básica fue definir el cambio electoral como “un movimiento que se sale de los patrones normales del voto” (Kawato, 1987: 1237).

¿Cómo operacionalizar el patrón normal de comportamiento del voto? (Kawato, 1987: 1238). El autor sugiere definir el cambio como la diferencia entre dos resultados electorales. (Kawato, 1987: 1238). La varianza del voto medida en series de tiempo no mide el cambio. Más bien mide la configuración del voto en el período analizado, es decir, cómo una elección es distinta de otras en el tiempo (Kawato, 1987: 1238).

Volviendo al trabajo de Clagett, Flanigan y Zingale (1984: 77), ellos propusieron dos dimensiones conceptualmente distintas de nacionalización: nacionalización en términos de una convergencia en el nivel de participación partidista a través de las subunidades geográficas del electorado, y la nacionalización en términos de una uniformidad en la respuesta por unidades geográficas a las fuerzas políticas. El término nacionalización parece significar, básicamente, la uniformidad o universalidad del comportamiento político a través de todas las áreas de una nación (Clagett, Flanigan y Zingale, 1984: 80). Para clarificar sus posturas analizamos ambas dimensiones:

2.3.1. Nacionalización como convergencia en el nivel de participación partidista.

La nacionalización implica que se borren las diferencias entre regiones o estados. Aunque esto no signifique la homogeneización del electorado, sugiere que las distintivas culturas y tradiciones políticas regionales son remplazadas por una más similar mixtura de sentimientos a través de la nación (Clagett, Flanigan y Zingale, 1984: 80).

Tres puntos deben ser anotados sobre esta conceptualización. Primero, está implícito un elemento dinámico en la idea de convergencia. Si bien no es necesaria una similitud exacta entre las unidades geográficas para satisfacer el criterio de nacionalización, sí piensan en un incremento de la similitud a través del tiempo. Por lo tanto, medir la convergencia requiere de series de tiempo para demostrar la nacionalización (Clagett, Flanigan y Zingale, 1984: 81).

Segundo, la nacionalización como convergencia en los niveles de participación partidista es inherentemente un concepto agregado. Representa el incremento en la similitud de las unidades geográficas y de ahí la disminución de los clivages seccionales, más no el incremento de la similitud individual o la desaparición de las diferencias individuales en el electorado. Esto hace preguntarse sobre la conveniencia del uso del concepto cuando hay varios niveles agregados que deben ser empleados (Clagett, Flanigan y Zingale, 1984: 81).

2.3.2. Nacionalización como una respuesta uniforme a las fuerzas políticas

Ésta es la conceptualización dominante (Clagett, Flanigan y Zingale, 1984: 81). Sin embargo, una colección de subunidades caracterizada por un alto grado de uniformidad en las respuestas políticas puede ser muy diferente en cuanto a su participación partidaria. Esto es, mientras las unidades pueden cambiar en cantidades similares, sus niveles normales de apoyo pueden ser diferentes.

Esta dimensión de nacionalización como “respuesta” implicaría analizar el estímulo al que se responde (Clagett, Flanigan y Zingale, 1984: 82).

La nacionalización de la política es generalmente definida como “uniformidad” o “universalidad” de las conductas políticas dentro de las naciones (Caramani, 1996: 206). Pero esta aproximación parece errónea, en especial al confundir la nacionalización con la “similitud” de actitudes, valores y conductas entre las áreas geográficas regionales

(Caramani, 1996: 206). Esto no implica nacionalización. Más bien, el concepto se liga a la capacidad de la política nacional para sustituir a la política local. Es decir, las identidades políticas son moldeadas por el ambiente y el contexto nacional o cosmopolita. La teoría señala que disminuyen las diferencias entre las áreas geográficas de un país y que, eventualmente, podrían desaparecer, y que los aspectos nacionales de la vida política se incrementan en detrimento de los aspectos locales o regionales (Caramani, 1996: 206). Esto se asocia a lo que hemos mencionado en torno a la agenda de los medios de comunicación, pero se acerca en mayor medida al tema territorial. En pocas palabras, la política subnacional, en un sistema altamente nacionalizado, prácticamente no existiría debido a la fuerza de los partidos nacionales. De esta forma, tales instituciones serían capaces de moldear las conductas electorales de los ciudadanos de acuerdo a los parámetros de la política nacional. En este esquema, un partido local tiene escasos incentivos para surgir dentro de una unidad geográfica dada, pues el comportamiento de los electores se asociará, generalmente, a los dos principales partidos o coaliciones.

En un sistema nacionalizado las estructuras nacionales y centralizadas de los partidos se superponen a las estructuras locales, lo que ha sido reforzado por los procesos de socialización política y los medios masivos de comunicación (Caramani, 1996: 207-208). De esta forma, se puede considerar la nacionalización de acuerdo a 3 criterios (Caramani, 1996: 209):

- a) Nacionalización como convergencia de los niveles regionales respecto al apoyo que reciben los partidos políticos considerando una homogeneización territorial.
- b) Nacionalización como una respuesta uniforme o unidireccional frente al apoyo o pérdida de apoyo de los partidos políticos. Más bien se entiende como la uniformidad del swing, es decir, el cambio medio de la diferencia de porcentajes de votos entre los dos partidos mayores (Nohlen, 1995: 81).
- c) Nacionalización como respuesta a los factores situados a nivel nacional en desmedro de los que se presentan en el nivel local o regional.

Caramani sintetiza estos planteamientos de acuerdo a las siguientes tablas:

Cuadro N° 1: Niveles de Influencia, (Dimensión 3) y tipos de respuesta (Dimensión 2)

Niveles de influencia		
Tipo de respuesta	Nacional	Local
Uniforme	Nacionalización (Tipo 1) (a, b)	Coincidencia (d, e)
Diferenciada	Nacionalización (Tipo 2) (c)	Localización e idiosincrático de la política (f)

Fuente: Caramani, 1996: 212

Cuadro N° 2: Tipos de las formas de nacionalización

Dimensión 3 (influencias)	Dimensión 2 (Tipos de respuesta)	Dimensión 1 (Convergencia del apoyo)		
		Tipos de Homogeneidad		
		Oferta	Sistémica	Comp.
	Diferenciado (Nac. Tipo 2)	x	x	x
Respuestas a las influencias Nacionales	2.1 Solo dirección 2. Uniforme 2.2 Dirección / Cantidad	x X	x x	x x

Fuente: Caramani, 1996: 214.

Jones y Mainwaring (2003) se acercan al concepto de nacionalización de manera más precisa. Por sistema de partidos altamente nacionalizado se refieren a un sistema en el que el porcentaje de la votación respectivo que obtienen los partidos principales no difiere mucho de una provincia a otra. Así, los partidos altamente nacionalizados obtienen un porcentaje relativamente equilibrado de la votación en todas las diferentes unidades geográficas, mientras que el porcentaje de la votación que obtienen los partidos débilmente nacionalizados es marcadamente variable de una unidad geográfica a otra (Jones y Mainwaring, 2003: 64).

Lo anterior queda más claro señalando que, en el caso de una nacionalización baja, los partidos que obtienen buenos resultados en algunas unidades subnacionales son competidores electorales menores en las demás (Jones y Mainwaring, 2003: 64). Además, dos partidos (ya sea que pertenezcan al mismo sistema o no) pueden obtener el mismo porcentaje de la votación nacional, pero es probable que sus estrategias políticas y electorales difieran si un partido obtiene un porcentaje aproximadamente similar de la

votación en todos los estados, mientras que el otro es predominante en unos cuantos estados y una fuerza secundaria en los demás (Jones y Mainwaring, 2003: 64).

Otro problema conceptual consiste en analizar el desempeño regional de los partidos. Por ejemplo, los Partidos Laborista y Conservador ingleses tenían zonas de eficiencia electoral asociadas a las clases sociales, cuestión que definía un electorado totalmente alineado en torno a estos partidos durante los '60. La lealtad del electorado hacia estos partidos hacía pensar en una política nacionalizada, dada la división del país en dos grandes bloques dirigidos por estos partidos (Pattie, Fieldhouse, Jhonston y Russel, 1991: 121). El problema surgió en los años '70, cuando el análisis individual daba cuenta de la pérdida de este alineamiento inicial, pero, a nivel de distritos electorales, la situación mantenía un desarrollo del desempeño electoral de los partidos de acuerdo a la división geográfica. Es decir, se estaba en presencia de un electorado polarizado, cuya explicación no sólo se encontraba en la división territorial, sino que también en el desarrollo económico del país (Pattie, Fieldhouse, Jhonston y Russel, 1991: 122)

2.3.3. La medida

Jones y Mainwaring (2003: 65) construyeron un indicador de nacionalización al invertir el coeficiente de Gini. Esta medida les permite comparar los partidos a lo largo del tiempo. Para medir la nacionalización de los partidos, sustrajeron el coeficiente de Gini de 1 a 0, en los casos de igualdad perfecta entre todas las unidades, y a 1, en los casos de desigualdad perfecta. Permite evaluar el grado en que un partido obtiene porcentajes de la votación iguales en todas las unidades subnacionales. Un coeficiente de Gini de 0 significa que un partido obtuvo el mismo porcentaje de la votación en cada una de las unidades subnacionales. Un coeficiente de Gini de 1 significa que obtuvo el 100 por ciento de la votación en una unidad subnacional y el 0 por ciento en todas las demás. Sustrajeron el coeficiente de Gini de 1 con el propósito de que una puntuación alta indicase un alto grado de nacionalización. A tal coeficiente de Gini invertido, le denominaron Índice de Nacionalización de los Partidos (INP). (Jones y Mainwaring, 2003: 67-68)

Dos partidos pueden tener el mismo porcentaje de la población, pero grados de nacionalización divergentes, lo cual refleja situaciones de competitividad muy diferentes. Y es probable que esas diferencias afecten las estrategias electorales y congresuales de los partidos (Jones y Mainwaring, 2003: 68). La unidad de medida de la nacionalización de los

partidos se basa en la varianza de sus estados, departamentos, regiones administrativas o distritos a otros, del desempeño electoral de los partidos. (Jones y Mainwaring, 2003: 69)

A fin de crear esa unidad de medida, multiplicaron el índice de la nacionalización (INP) de cada partido por su porcentaje de la votación nacional válida y luego sumaron el producto de todos los partidos. A ese INP le denominaron “Índice de la Nacionalización del Sistema de Partidos (INSP) (Jones y Mainwaring, 2003: 69).

El número efectivo de partidos sigue siendo un indicador significativo para las comparaciones en escala nacional y para entender algunos aspectos de la dinámica en esa escala; sin embargo, los datos de la escala nacional pueden ocultar diferencias importantes entre diferentes países. En un sistema débilmente nacionalizado, un cuadro en escala nacional puede carecer de sentido para comprender la dinámica subnacional, que es importante en la mayoría de los sistemas de partidos débilmente nacionalizados. (Jones y Mainwaring, 2003: 69-70).

En los sistemas de partidos altamente nacionalizados es probable que las cuestiones nacionales sean de capital importancia para la carrera de los legisladores. El Ejecutivo podría tener una mayor habilidad para forjar coaliciones legislativas sobre la base de las cuestiones nacionales y negociar con unos cuantos líderes clave de los partidos nacionales.

En un sistema de partidos débilmente nacionalizado o fragmentado, es probable que las cuestiones subnacionales sean más importantes para la carrera de los legisladores. Brasil ilustra este aspecto. En condiciones de una nacionalización débil de los partidos, el liderazgo del partido más importante puede ser menos capaz de hablar por todo el partido y de entregar su apoyo legislativo. (Jones y Mainwaring, 2003: 71-72)

Según Gelman y King (1990), existe un elemento central para el análisis de la nacionalización. Esto es la variable incumbencia, que tiene un impacto directo en los mecanismos mediante los que partidos y elecciones se organizan. La definición de ventaja de la titularidad incluye, propiamente, todos los requisitos de la administración: servicio del distrito electoral, recaudación de fondos, reconocimiento del nombre y visibilidad (Gelman y King, 1990: 1143).

Esto se asocia a otro factor, que dice relación con la economía y la valoración pública de la administración. Entre más fuerte es la economía y mejor evaluada sea la administración presidencial, más asientos gana el partido del presidente. Entre más débil es la economía y hay más insatisfacción por la administración presidencial más asientos

pierde el partido del presidente (Jacobson, 1989: 773). Sin embargo, lo anterior no siempre se constata en los análisis basados en encuestas (Jacobson, 1989: 774).

El autor propone una explicación alternativa: las élites políticas estratégicas juegan un papel de pivote en trasladar las condiciones nacionales a los resultados electorales y de ahí convertir a los miembros del Congreso en susceptibles de ser evaluados por los resultados de gobierno (Jacobson, 1989: 774). La opción ofrecida localmente entre candidatos es el foco principal de la política electoral (Jacobson, 1989: 774).

La propuesta de Katz (1973a) es diferente. Propone un método por el cual los cambios en la distribución partidaria de los votos entre distritos electorales pueden ser atribuidos a complejos de influencias nacionales, subnacionales o locales (Katz, 1973a: 817).

El votante en la elección americana está sometido a una serie de estímulos, algunos nacionales, otros estatales y otros locales, ante los cuales él debe reaccionar para definir si votar y cómo votar. Sería importante establecer variables que midan el nivel de importancia de cada uno de estos ámbitos en los resultados electorales. Así, lo que será medido es el grado de “nacionalización de las fuerzas electorales”, o lo que también podemos llamar “la varianza electoral en el nivel distrito, que puede ser explicada por fuerzas del nivel nacional”, o “la magnitud relativa de la varianza del componente nacional” (Katz, 1973: 817).

La “nacionalización de las fuerzas electorales” debe ser entendida como el grado en el cual un cambio en la distribución del voto en un distrito es idéntico al cambio en otro distrito. Por otro lado, también puede ser entendido como el grado en el cual diferentes áreas responden a las mismas fuerzas electorales, ya sea que estas fuerzas sean numéricamente idénticas o no, en los diferentes espacios.

Esta segunda definición se cumple cuando los asuntos que provocan el cambio en los votos entre las elecciones son idénticos en todos los distritos, aún cuando se produzcan resultados numéricos diferentes en diferentes distritos (Katz, 1973a: 817).

Si lo que se quiere medir es el grado en el cual los distritos se mueven juntos en términos de participación, la medida más obvia es la desviación estándar de la diferencia en la participación del voto en las elecciones computadas en los distritos. La magnitud de esta variable es parcialmente determinada por la volatilidad del voto; entonces, una medida más interpretable derivada del mismo modelo general es la varianza en las distribuciones locales del voto (Katz, 1973a: 817).

La medición de la desviación estándar nos dice el grado en que los distritos siguen una tendencia común, mientras el análisis de la técnica de varianza nos dice qué tan confiable es un estimado sobre la base de que siguen una misma tendencia (Katz, 1973: 818). Se puede confundir o tener implícita en la definición de nacionalización tanto la tendencia como la magnitud. (Katz, 1973a: 819)

Algunas dificultades: los distritos pueden diferir en su dimensión demográfica y su dimensión política. En efecto, si diferentes grupos pueden tener una reacción de cambio ante un mismo estímulo, tanto la dirección (tendencia) como la magnitud del cambio pueden variar entre distritos por la variación en la distribución étnica, social, política o económica de los grupos. (Katz, 1973a: 819)

En segundo lugar, los distritos pueden variar en su susceptibilidad a la influencia de cualquier fuente, por ejemplo, por las diferencias en la distribución o intensidad de la participación. (Katz, 1973a: 819).

Luego, señala la importancia de identificar las particularidades de cada elección sin dejar elementos al azar, pues pueden presentarse como variables explicativas útiles para llegar a generalizaciones (Katz, 1973b: 833).

Refiriéndose a Stokes, señala que la “nacionalización” que cuantifica es el grado en el cual los cambios en la distribución de los votos partidarios es numéricamente idéntica a través de los distritos. La “nacionalización” que Katz cuantifica es el grado en el cual estos cambios pueden considerarse atribuibles a una causa común (Katz, 1973b: 833).

2.4. LA NACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA LOCAL

La nacionalización de la política local (NPL en adelante), es la cuarta de las teorías para acercarse a la arena política local. A efectos de exponerla se analizarán los tres componentes desarrollados por Gyford y James (1983), lo que permite comprender la amplitud y sus limitaciones, especialmente en aquellos componentes que comparte con las elecciones de segundo orden, las elecciones intermedias (de medio término) y la nacionalización de la política electoral. Posteriormente consideraré la selección de candidatos, estrategias de campaña electoral, y coaliciones de gobierno.

La NPL puede ser entendida como una reacción a los teóricos de la democracia pluralista y del marxismo, los que empleaban el mismo modelo para analizar el gobierno central y el local (Mann, 1997: 122-123). Una tendencia ha sido contraponer a la NPL con

el llamado “localismo”, que se entiende inverso a la NPL, especialmente al considerar el tamaño de la población pudiendo existir mayor NPL en municipios urbanos, donde los temas de política nacional prevalecen, y un mayor localismo en municipios rurales dada la escasa presencia de estructuras políticas complejas (Delgado, 1997: 5).

Sin embargo, la NPL puede ser analizada como la influencia mutua e interdependiente que surge de las élites, las consultas electorales y la política de los niveles nacional y local (Carrillo, 1997: 543). Estas tres dimensiones son organizadas y explicadas por Gyford y James (1983):

1. Independientes vs partidos políticos: alude al predominio que gradualmente van adquiriendo en las elecciones locales las grandes plataformas electorales frente a las candidaturas independientes y a los partidos políticos sin representación parlamentaria.
2. Elección local vs elección nacional: hace referencia a la tendencia que se aprecia en los resultados locales a ser reflejo del apoyo de que disfrutaban los partidos políticos a nivel nacional, en lugar de expresar los apoyos de los líderes y los partidos en el ámbito local.
3. Arena política local vs arena política nacional: hace mención al proceso a través del cual las arenas políticas locales se encuentren crecientemente subordinadas a una única arena política nacional.

A estos tres estadios, el grueso de la literatura le asigna mayor importancia a la nacionalización que se produce en el ámbito electoral descuidando, con ello, la importancia de las elites y las relaciones entre la arena nacional y local.

Como muchos procesos, la NPL puede ser analizada como una cuestión de grado dentro de un continuo que se presenta con desigual intensidad en el tiempo y en el territorio. Por esto, Carrillo (1997) plantea que es posible entender la NPL como un continuo nacionalización-localismo de la política local.

Las posibles combinaciones de valores del continuo nacionalización-localismo, sus dimensiones y efectos son expuestos en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Dimensiones y efectos del continuo nacionalización-localismo de la política local

	Localismo (++)		Localismo (+)		Nacionalización (+)		Nacionalización (++)
Dimensión	Efecto: caso extremo de localismo de la política local	Dimensión	Efecto: moderado localismo,	Dimensión	Efecto: nacionalización moderada	Dimensión	Efecto: extrema nacionalización de la política local
Independientes	Las candidaturas independientes -o los partidos políticos extraparlamentarios- ocuparían todos los puestos de concejales, la	Partidos políticos	Existiría un predominio de los partidos políticos parlamentarios pero la elección	Partidos políticos	Predominarían los partidos parlamentarios y la elección local reflejaría los apoyos de que disfrutaban los partidos a nivel	Partidos políticos	Existiría un predominio absoluto de los partidos políticos representados en el parlamento de la
Elección local	elección local reflejaría los apoyos de que disfrutaban los líderes locales y la arena política local sería independiente de la arena política	Elección local	local reflejaría los apoyos de los líderes y los partidos en el ámbito local y la	Elección nacional	nacional; no obstante, la arena política local sería independiente de la	Elección nacional	nación, la elección local reflejaría el apoyo del que disfrutaban dichos partidos políticos a
Arena política local	nacional.	Arena política local	arena política local continuaría siendo independiente de la nacional.	Arena política local		Arena política nacional	nivel nacional y la arena política local se encontraría completamente subordinada a la arena política nacional.

Fuente: Carrillo, 1997: 543

Para Carrillo (1997) se hace evidente que una nacionalización extrema sería contradictoria con los valores de participación, rendición de cuentas y receptividad atribuidos a los gobiernos locales desde la perspectiva de la teoría política de la democracia liberal. Un antídoto, o efecto no buscado, es que cuando más influye la política nacional sobre la local, mayor es la importancia de lo local para lo nacional.

La nacionalización de la política local existe por la escasa importancia y dependencia de la política local respecto de la nacional, siendo esta última la que toma las decisiones o controla el flujo financiero. A su vez, los partidos nacionales, ante la inexistencia de partidos locales o regionales como es el caso chileno, controlan la política local pero, a la vez, no muestran mayor interés en ella, abordando más los problemas nacionales que los locales (Brugué, et al. 1998: 17).

Así, la autonomía -al igual que la aproximación-, sería más una utopía que una realidad, no obstante ser la proximidad el principio legitimador de la autonomía (Hill, 1980: 30). En efecto, la evidencia nos muestra una comuna que políticamente no logra expresar su realidad local por la presencia de la nacionalización de la política local y sus organizaciones no disponen de medios de acceso a la expresión pública; de ahí que la formulación pública de los problemas locales venga determinada por agentes externos, específicamente, los partidos políticos. En este sentido, es posible asumir que en un sistema democrático no necesariamente los representantes son elegidos para promover los intereses específicos y articulados de sus electores; los ciudadanos no conocen necesariamente en su mayoría las políticas públicas que les benefician y votan en forma expresiva; no se juzgan desde el punto de vista del interés personal y juegan otros factores como la costumbre y la percepción de los dirigentes políticos, entre otros.

2.4.1.- Independientes vs partidos políticos

Una constante en el pensamiento inglés sobre la democracia ha sido el “localismo”, entendido como la idea de contar con personas y grupos de la propia localidad que se responsabilicen a sí mismas ante su propia comunidad (Hill, 1980: 30).

Los independientes vendrían a cumplir esta misión, ya que los partidos que en el siglo XX entraron a organizar la opinión pública, canalizaron sus demandas, generaron dirigentes y crearon proyectos político-ideológicos, terminaron socavando el autogobierno por la influencia que empezaron a ejercer. Con ello entraron a interferir, más que a facilitar, las relaciones que mediaban entre Alcaldes, Concejales y electores, porque la

administración local pierde en criterios objetivos, ya que los asuntos sometidos al Concejo normalmente se adoptan en privado, en reuniones de partido al que no tienen acceso ni los funcionarios ni el ciudadano en general (Hill, 1980: 39 y 96). Esto porque alcaldes y concejales se consideran tan representantes de su partido como de sus electores, primando la más de las veces lo primero que lo segundo.

Ante esto, una perspectiva radical del liberalismo sugiere la representación política municipal abierta a la posibilidad de candidaturas independientes a los cargos de elección, restringiendo o eliminando la intermediación de los partidos. Un ejemplo de esto sería Estados Unidos, donde se reduce la mediación dado que mayormente quienes participan en la elección local lo hacen en su condición de ciudadanos y no como miembros de determinado partido. En este sentido, los partidos nacionales no necesariamente deben ser los que se presenten en las elecciones locales, y con ello se permite la postulación de candidatos que podrán o no recibir ese u otros apoyos electorales (Borja y Castells, 1997: 295).

Por el contrario, y tal como lo han sostenido distintos autores, en la tradición política hispanoamericana la relación entre sociedad y Estado se encuentra mediada por algún tipo de corporación; quien se relaciona con el Estado ya no es el individuo, sino alguna corporación (Guillén, 1995: 6), en este caso el partido político. Esto puede llevar a resultados de suma cero, ya que al expresarse sólo partidos, la tendencia será a que lo que la mayoría gana, lo pierde la minoría (Jackisch, 1997: 8).

Para Oscar Mertz-, una lectura atenta del Federalista muestra la existencia en la sociedad de múltiples subdivisiones que están fundadas en la diversidad de opiniones. Ello daría origen a la “teoría de la fuerza independiente”, que surge al existir en la sociedad grupos que formulan demandas que son, a su vez, resistidas por otros grupos. A estos se agregan grupos independientes que no se sienten afectados por el problema que surge de las demandas. Estos grupos independientes arbitran en la disputa de acuerdo con el interés general (Mertz, 1985: 40 y 52).

Al analizar el caso de los independientes, no se puede pasar por alto que en América Latina las disposiciones legales no favorecen su postulación a cargos de elección popular. Esta situación deriva del hecho que la participación política y su representación se organiza a través de agrupaciones con una amplia y sólida estructura, con una organización, una dirigencia y una militancia garantizadas en todo el territorio. Por lo tanto, la participación política queda restringida fundamentalmente a los partidos políticos,

impidiendo el acceso al poder de agrupaciones o individuos independientes que no se presenten previamente organizados a nivel nacional, con definición clara de sus objetivos, estatutos, ideario, programa, dirigencia nacional, departamental y provincial. Esta tendencia tiene como propósito fortalecer el rol y la institucionalización de los partidos políticos como los únicos medios institucionales de participación electoral, opción que incluso en algunos países se manifiesta explícitamente en su legislación y también en su Constitución (Planas, 2000: 60 y 61). De hecho, las legislaciones electorales de Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador y México entre otros, le entregan a los partidos el monopolio para inscribir candidatos en elecciones nacionales. Por el contrario, en Chile, Colombia, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela existe una norma constitucional que garantiza la plena igualdad entre los independientes y los candidatos de partido en la presentación de candidaturas, exigiéndoles un número de adherentes que no pueden tener militancia política (García, 1998: 2). El número de estos “patrocinantes” se termina transformando en un incentivo o desincentivo para la presentación de candidaturas, las que tienden a fructificar electoralmente en municipios pequeños o rurales y con ello, la NPL no tiene en los independientes un punto de quiebre.

En el otro extremo, surgen líderes independientes que no requieren la base militante de un partido ni de su infraestructura electoral, porque cuentan con los medios de comunicación “siempre dispuestos a lo novedoso y espectacular”. Esto es particularmente importante porque se está creando una política dependiente de personalidades y de una relación mediática con los ciudadanos, una política informativa donde los medios de comunicación son el espacio preferente de la política y los líderes compiten entre ellos y se relacionan con los ciudadanos “en y por los medios” (Castells, 2008: 14 y 15). Esto es un proceso común a varios países y consiste en reforzar la implantación y representatividad a través de candidatos “atractivos” para los electores o personalidades locales que ya cuentan con un nivel de prestigio y reconocimiento en los electores (Gaxie, 2004: 80).

El problema básico para los críticos de las candidaturas independientes es la ausencia de mecanismos de responsabilidad: ¿quién responde públicamente por un mal desempeño de un independiente? O en caso contrario, ¿quién gana con un buen desempeño de un independiente? (Aziz, 1999: 5). Lo primero es complejo de responder al carecer de estudios, salvo cuando un independiente se presente en listas de partidos que componen una coalición electoral, y la pregunta obvia es si finalmente terminan militando y si este

cambio incide en su éxito electoral al buscar la reelección. Lo segundo teóricamente es fácil: la comunidad de vecinos que componen la comuna.

2.4.2. Las elites locales

La elite que interesa en esta tesis es aquella que surge básicamente de las elecciones locales, es decir los representantes elegidos directamente por los ciudadanos. Cabe preguntarse si éstas ¿son elites políticas? Y la respuesta en el caso de las que surgen en áreas urbanas y grandes ciudades es positiva, ya que absorben suficiente poder discrecional para ser definidas como elites, lo que en municipios rurales y ciudades pequeñas es menos nítido (Baras, et. all. 1992: 123).

A esta elite en la literatura latinoamericana de los últimos años se le esta asignando una creciente importancia. Para Heinz Sonntag estos darán continuidad a los procesos democráticos, en un marco de globalización y pobreza-exclusión y, especialmente, para encauzar la formación “de la verdadera ciudadanía” (Sonntag, 1998: 21). Pero el éxito electoral de los partidos parece depender de manera creciente de la imagen pública de sus líderes o candidatos. El predominio creciente de los medios masivos de comunicación provoca un incremento del influjo del líder/candidato (o de su imagen) en la decisión de voto, por cuanto las campañas electorales cada vez más se focalizan en el líder (Justel, 1992: 5-7).

Para Castells el Estado-nación en América Latina empieza a cambiar en los '90, rompiéndose la base del sistema político; la alianza entre sectores medios urbanos y sectores populares urbanos está conduciendo a la creación de una política dependiente de personalidades y de una relación mediática con las masas populares (Castells, 1999: 14). El liderazgo personal tiende a prevalecer sobre los partidos y se reproduce, además, el presidencialismo latinoamericano en los municipios, aun cuando no siempre el Alcalde es una figura fuerte (Ziccardi, 1996: 16 y 24). Históricamente, e independiente del tipo de gobierno local, los medios de comunicación se centran en el Alcalde descuidando a los miembros de los concejos.

Lo normal es que el Alcalde sea fuerte respecto al Cabildo o Concejo más bien débil. Esto porque la administración municipal tiende a estar en manos del edil y con ello se personaliza (Nickson, 2000: 46). Para Nickson, este estilo de liderazgo unipersonal está acompañado de la inexistencia de una carrera administrativa a nivel municipal, de políticas

de reclutamiento y promoción no transparentes y de programas inadecuados de capacitación. Consecuencia de esto, el Alcalde ha sido caracterizado de “Dictador” por la falta de equilibrio con el Concejo Municipal (Ronderos, 1991: 63-65). Esta situación ha llevado a desaconsejar la elección directa del Alcalde, ya que conduce a un reforzamiento “notable” de la posición de liderazgo que sustenta y que es especialmente evidente en las grandes ciudades (Parejo, 1996: 121-122), posición que ha sido rebatida fuertemente por otros que argumentan a favor de elecciones separadas de Alcalde y Concejales, primero porque los partidos están teniendo en cuenta la calidad de representación, y con ello los mecanismos de selección de liderazgos están mejorando (Jackisch, 1997: 20-21). Segundo, la opinión pública que surge a nivel local tiende a minusvalorar el liderazgo local respecto al nacional (Carrillo, Montero y Ramos, 1997: 539); si no se distinguieran las autoridades locales en la arena de política local esto sería aún mayor.

Pero más allá de esta discusión un hecho se hace claro: los líderes influyen electoralmente no tanto al elegir un partido entre dos bloques ideológicos diferentes, sino en la decisión de optar por un partido u otro dentro de cada uno de estos bloques (Montero, 1996: 215). Lo que para el caso de países como Chile y otros en AL tiene especial importancia, dada la tendencia a generar pactos electorales entre partidos que pueden llegar a abarcar todo el espectro ideológico en el tradicional eje izquierda-derecha. Los líderes locales también tienen un efecto en la neutralización de la influencia que ejerce la NPL, particularmente en el caso de los Alcaldes (Carrillo, Montero y Ramos, 1997: 534 y 539-541).

La administración municipal tiende a estar altamente personalizada en la figura del Alcalde y su estilo de administración no guarda una alta relación con la estructura de organización que la norma y el organigrama establece (Nickson, 2000). La reelección del Alcalde, cuando existe, supone un mecanismo de profesionalización, de eficiencia-eficacia y de cercanía con los vecinos, ya que -como veremos más adelante-, ésta contribuye a ejercer el voto retrospectivo, pudiendo los electores evaluar el buen o mal desempeño del edil. El problema surge cuando la pobreza genera relaciones clientelares y los medios de comunicación impiden un conocimiento objetivo de la gestión municipal. Sobre el clientelismo, que en el caso chileno recibe el nombre de “compadrazgo” (Ver los trabajos de Adler, que son analizados en el capítulo 1 y 2 de esta tesis), existen pocos estudios, los que demuestran que persisten formas de gobierno “patrimoniales y clientelares” en los gobiernos locales (Nunes, 1994: 189) y que los partidos han adoptado una tendencia

“moderna” de utilizar fondos públicos y empleos, para la prestación de favores como base para la formación de clientelas (Cazorla, 1996: 304).

Existe interés en estudiar las clientelas porque es un fenómeno que se produce a nivel primario de la política, de la política “de abajo”, y la elección de alcaldes es la elección más cercana a la comunidad (Gilhodes, 1988: 11)

En esta dimensión independientes vs partidos políticos es posible utilizar el siguiente indicador (Carrillo y Díaz, 2003: 87):

$$(VCI + VPE) / (TVVC) * 100$$

Donde VCI = votos a candidaturas independientes; VPE = votos a partidos extraparlamentarios (aquellos que no han obtenido representación en el Congreso de los Diputados en la elección general anterior); y TVVC = total votos válidos a candidaturas.

Su utilización permite una interpretación simple: cuanto menor sea dicho porcentaje mayor será el grado de nacionalización de la política local por lo que respecta a esta dimensión. Al considerar los partidos extraparlamentarios, se evalúa el grado de preponderancia que adquieren en las elecciones locales las “grandes plataformas electorales” que operan en el ámbito nacional y que, en el caso chileno, no especializan sus apoyos electorales en un número reducido de distritos o circunscripciones.

Paralelamente se utilizará otro indicador de carácter “parlamentario” (Carrillo y Díaz, 2003: 88), que tiene en cuenta el apoyo de que disfrutaban los distintos tipos de candidaturas en el municipio, que se expresa de la siguiente manera:

$$(CCI + CPE) / (TC) * 100$$

Donde CCI = concejales pertenecientes a candidaturas independientes; CPE = concejales pertenecientes a partidos extraparlamentarios (aquellos que no han obtenido representación en el Congreso de los Diputados en la elección general anterior); y TC = total concejales de la corporación municipal.

Este indicador considera el nivel nacional y no toma como unidad de análisis el municipio. Si bien en Chile -a diferencia de España-, la división municipal no está fragmentada, su utilización nos permite observar que si se produjera una especialización del apoyo electoral de los candidatos independientes y de los partidos extraparlamentarios

en pequeños municipios, nos encontraríamos con que el indicador de voto sobrestimaría el fenómeno de la nacionalización y el “parlamentario” lo subestimaría.

Los indicadores anteriores y el análisis del efecto “incumbente” serán centrales en el estudio de élite local en Chile, ya que las dos instituciones encuestadoras existentes en el país desde mediados de los ochenta no aplicaron una pregunta sencilla: ¿Cuál de estas posibles razones le ha llevado a Ud. a votar en las últimas elecciones? Esto habría permitido conocer, entre otras razones, la importancia que tiene el líder al momento de votar (Justel, 1992: 12). Por ende, no debiera extrañar si se considera que las encuestas de cultura cívica son escasas en Chile, expresión del débil desarrollo de los estudios de opinión pública (Huneus, 2003: 30, 34).

2.4.3. Elección local vs elección nacional.

Estos dos tipos de elección si bien se pueden estudiar interrelacionadas, su significado, contenido y consecuencias son distintas, ya que son instancias de gobierno diferentes y los procesos de toma de decisión no tienen la misma naturaleza, no obstante hay una interacción permanente entre ellas. De ahí el especial interés por estudiar la homogeneidad de estos dos niveles de elección, ciertamente distintos pero condenados a influirse mutuamente.

La situación menos común es la convocatoria dual, donde la nacionalización se evidencia cuando los comicios municipales están convocados el mismo día, permitiendo a los electores tomar los problemas nacionales para dirimir su voto a nivel local (Delgado, 1997: 10, 11 y 31). Por el contrario, lo más corriente es que las elecciones locales sean anteriores a las nacionales. Entonces, las primeras han tendido a verse como “referéndum” sobre la política nacional y, muy especialmente, por su ubicación en el calendario electoral (Delgado, 1997: 5). Esto se entiende mejor cuando se considera que si una elección municipal es anterior a una presidencial, es muy posible (como lo demuestra el caso chileno) que la plataforma electoral de los partidos se presidencialice, en función de asociar al candidato y los grandes temas nacionales. Idéntica situación se produce con las elecciones parlamentarias, donde se entiende que pueden ser barométricas y predictivas.

El voto a nivel local puede tener entonces un carácter “barométrico” respecto a la gestión del gobierno nacional, pudiendo ser de “castigo” o “premio” dependiendo del estado de ánimo del ciudadano, y, a la vez, “predictivo” respecto a la siguiente elección

nacional (Delgado, 1997: 214). Lo que se evaluaría entonces, no es la gestión ni la realidad local sino más bien la nacional. En este escenario, la figura del Alcalde y su gobierno, como veremos, es central, ya que puede influir directamente sobre la nacionalización y con ello su efecto puede ser mayor o menor dentro del continuo nacionalización-localismo (Carrillo, Montero y Ramos, 1997: 537).

Si se asume una correlación entre elecciones municipales y política nacional, se puede pensar una relación causal entre ambos niveles de elección, que se podría expresar de la siguiente manera: a un clima político nacional “inestable” vendría una reacción de descontento y una menor participación municipal, dado que el voto a este nivel se volvería inoperable al no transmitir este descontento, generando una mayor NPL (Delgado, 1997: 35). La pregunta obvia entonces es si esta situación afecta al partido de gobierno. Si ello fuera así, entonces lo nacional tiene una influencia sobre lo local, lo cual puede ser difícil de apreciar si la política nacional está dominada por una coalición de gobierno con varios partidos, donde el ciudadano vea al presidente muy por sobre su base partidaria, lo que lleva a utilizar la teoría de las coaliciones y a mirar el presidencialismo, en este caso latinoamericano, como una variable que explica la NPL.

Ahora bien, en el continuo nacionalización-localismo no daría lo mismo si esta situación se produjera a nivel rural o urbano. ¿Dónde se participa electoralmente más o se abstiene menos? Para algunos se ha hecho evidente que en los primeros se tiende a participar más y en los segundos menos y, con ello, la política puede tener distintas expresiones ligadas a este efecto numérico. Para otros, más bien a nivel rural la participación electoral es mayor y, en consecuencia, la abstención es más propia del mundo urbano (Uriarte, 2002: 288). Los estudios comparados disponibles muestran que la tendencia hacia una menor participación electoral a nivel rural ya ha sido revertida y es más bien una característica de lo urbano. Dicho de otra manera, la participación disminuye según aumenta el tamaño del municipio (Anduiza y Bosch, 2004: 126).

Si esto está cambiando, entonces cabe preguntarse ¿Se sigue manteniendo la tendencia de votar menos en las elecciones locales que en las nacionales? La NPL tiene un fuerte antecedente en esta tendencia, ya que si los electores distinguen perfectamente entre una elección de “primer orden” (legislativa o presidencial) y las de “segundo orden” (local o regional) (Anduiza y Bosch, 2004: 132), su mayor ausencia en esta última nos dice que tienen más interés o están más informados de lo nacional que de lo local.

El control la vida política local que ejercen los partidos ha llevado a plantear que no hay elecciones locales, sino más bien municipales (Capo, 1991). Esto no se condice con el hecho de que el modelo tradicional de gobierno es cada vez menos válido para enfrentar los retos del nuevo siglo, ya que es un modelo sustentado en una ilusión: “la complaciente y tranquilizadora ilusión de la simplicidad”, que se sustenta en los partidos como agregadores de intereses y en las elecciones como mecanismo de selección de representantes. Pero los hechos van demostrando que las preferencias ciudadanas cada vez son más complejas y ricas, y que no transmiten automáticamente legitimidad, ya que la carencia de información suficiente limita la evaluación de los partidos, concibiendo un modelo que genera elitismo y opacidad, donde el control de los ciudadanos se encuentra bastante limitado (Blanco y Gomà, 2002: 30).

A esto podemos agregar que la historia electoral de América Latina ha generado una leyenda negra que dice que la representación política fue fundamentalmente un fracaso (Annino, 1995: 7). En efecto, existe una tendencia a verla como una medida de poder y no un medio para determinar quién gobierna. En este contexto, la participación sólo queda reducida al voto y la NPL no permite la expresión de la política local a través de una red de organizaciones no partidarias, donde la distancia y no participación son claves.

No extraña entonces, que las elecciones estén sujetas a una constante crítica, ya que ésta se convierte en la más de las veces en la ocasión -o más bien en el pretexto-, para manifestaciones de apoyo u oposición al gobierno nacional (Gaxie, 2004: 57). No sabemos, en el caso de Chile, si son consideradas “políticas” por los electores y si se pronuncian o no mayoritariamente a partir de preocupaciones de política general. Sí sabemos que no se presenta la paradoja -como en España-, de unos ciudadanos que dicen interesarse en lo local, pero que no se refleja en la movilización electoral (Delgado, 1997: 4).

Si bien no es posible fijar la cuantía, la intensidad y las formas de participación (Justel, 1995: 3), es esperable que los ciudadanos conserven un papel electoral activo en forma permanente. Esto cobra relevancia porque una de las características observables en América Latina desde los ochenta, ha sido la extensión de la práctica electoral (Alcántara, 1996: 7) y la disminución de las elecciones como expresión de una visión “suma cero” del poder: el que gana, gana todo y el que pierde, pierde todo, lo que generó en el pasado una alta propensión a la violencia política y a la polarización como norma de relación entre partidos.

Sin embargo, en los noventa los procesos electorales experimentaron una constante caída en los niveles de participación, que se reflejó en un crecimiento de los niveles de abstención y la presencia de un mayor número de votos protesta, voto blanco y voto nulo. Si bien se podía votar más, se participaba menos de lo esperado. Ello se explica en parte, por la percepción que están teniendo los ciudadanos respecto a la confianza en el voto como medio para cambiar las cosas. No extraña, entonces, que los ciudadanos no participen mayormente en las campañas electorales, no concurran a los actos públicos, no apoyen el trabajo electoral de los candidatos y tampoco se interesen en difundir sus preferencias entre amigos o parientes; sólo se limitan a emitir el sufragio el día de la elección. Ante la disminución de la influencia de la militancia partidaria, los candidatos se encuentran con la necesidad de tener que recurrir al trabajo de activistas pagados, perdiendo importancia la labor de los voluntarios, como fue el estilo de las campañas en el pasado (Huneus, 2000).

En definitiva, las elecciones municipales tienen en AL un alto nivel de abstención, pudiendo ser considerado como un indicador de despolitización y de las limitaciones de la democracia local (Ziccardi, 1996: 30) o -siguiendo a Bobbio-, no es un síntoma de crisis del sistema democrático, sino más bien una “benevolente indiferencia” (Bobbio, 1986) pero que en la arena local rompe el principio de proximidad de la comuna como escuela de la democracia y de la participación.

CAPÍTULO III. METODOLOGÍA: EL ESTUDIO DE CASO

3.1 Conceptualización teórica del Estudio de Caso

Siguiendo a Simons (2011:19), el estudio de caso es un estudio de lo singular, lo particular, lo exclusivo, existiendo diferentes formas de estudio de caso, distintas razones que avalan o critican su uso y distintos significados para las diferentes personas y disciplinas que lo emplean (Ídem: 39). Se trata de una estrategia o método investigativo que puede adquirir diferentes formas y tamaños y puede tener diversos objetivos, a menudo simultáneos (Lijphart, 1971; Eckstein, 1975; Levy, 2002).

El principal referente teórico sobre el estudio de caso en las últimas dos décadas es Robert Yin, quien define este método como una investigación empírica que trata un fenómeno contemporáneo en profundidad y dentro de un contexto de ‘vida real’, de modo que los límites entre el fenómeno y su contexto se vuelven difusos. En otras palabras, al optar por un estudio de caso se tiene la posibilidad de realizar una observación directa de los eventos y se puede tener acceso a actores calificados. Lo anterior genera que estos tipos de estudios deban enfrentarse a una situación investigativa en que habrán muchas más variables que puntos de datos, haciendo de la triangulación una herramienta central para lograr resultados fiables (Yin, 1994). La relevancia del método radicaría, de acuerdo a Yin, en que haría posible mantener constantes las características del fenómeno contemporáneo que se estudia, como por ejemplo, las relaciones que subyacen al interior de una organización, el comportamiento de determinadas instituciones o grupos, y de esta manera, responder cómo y por qué ocurre el evento analizado.

Desde una perspectiva más actual y centrada -a diferencia de Yin-, en las variables que involucra el objeto de estudio y no en el fenómeno como tal, el estudio de caso se puede definir como un estudio intensivo de una única unidad, con miras a generalizar frente a un conjunto de unidades (Gerring, 2004: 20). Para Coller (2000:29), por su parte, un estudio de caso considera un objeto de estudio con fronteras relativamente claras, que se analiza en su contexto (argumento inspirado en Yin) y que posee relevancia para comprobar o construir una teoría (Coller, 2000: 29). Definiciones teóricas aún más actualizadas definen que “un caso es un fenómeno, o un acontecimiento elegido, conceptualizado y empíricamente analizado como manifestación de una clase más amplia de fenómenos o acontecimientos. El caso no es sólo una unidad de análisis u observación, no es una categoría de datos sino una categoría teórica” (Della Porta y Keating, 2008:241).

La importancia de las definiciones de Coller y de Della Porta y Keating es el vínculo que establecen entre estudio de caso y teoría, la cual no concita consenso académico, debate en el que ahondaré en la siguiente sección.

Ligado al planteamiento de Coller, aunque no en su definición sino en su clasificación, Yin argumenta que los estudios de caso pueden cumplir cuatro funciones: explicar relaciones causales, realizar descripciones de contexto, ilustrar temas novedosos, e iluminar al investigador sobre ciertas situaciones a las que no se está prestando atención. De ahí derivan dos diseños o tipos principales de estudios de caso: holísticos, aquellos que se centran en una única unidad de análisis, e incrustados, cuyo diseño supone múltiples unidades de análisis.

Las tipologías de estudios de caso, en tanto clasificaciones de tipo metodológico, han sido desarrolladas por los autores para facilitar la selección de los casos de estudio dependiendo de los propósitos de la investigación. Coller (2000) propone seis clasificaciones de estudios de caso que serían complementarias entre sí. Para el autor, según el *objeto de estudio*, el caso puede ser un proceso o un objeto con fronteras claras como una institución. De acuerdo al *alcance del caso*, este puede ser específico (estudiado por el sólo hecho de profundizar el conocimiento sobre un evento) o genérico (permite conocer mejor la población de casos similares). Según la *naturaleza del caso*, puede ser ejemplar (aquel caso que es presentado como un ejemplo ilustrativo de una teoría, un fenómeno social, una relación causal), típico (si reúne las características de un grupo) y único. El caso único se subdivide en desviado (aporta pruebas que contradicen lo esperado, posee relevancia teórica y empírica porque ayuda a refutar o confirmar una teoría y, al mismo tiempo, puede iluminar en torno a las causas de la desviación), o teóricamente decisivo (aquel que permite expandir o reformular teoría). De acuerdo al *tipo de acontecimiento*, puede ser un caso contemporáneo o histórico; a diferencia de Yin que solo reconoce como estudios de casos a aquellos eventos contemporáneos o mixtos. Según el *uso del caso*, estos pueden ser exploratorios (de carácter descriptivo de un evento desconocido) o analíticos. Finalmente, de acuerdo al *número de casos*, puede ser único o múltiple.

Gerring (2007), por su parte, clasifica los estudios de caso como caso *típico* – similar al de Coller (2000), caso *diverso* referido a aquel que busca la máxima varianza entre dimensiones relevantes, *desviado* si expresa valores anómalos respecto a la teoría, *influyente* cuando el caso es importante sobre la creación de una teoría general, y casos

extremos, aquellos que se utilizan para observar las variables con valores inusuales, demostrando los diversos espectros en los que se mueve el fenómeno a estudiar (Gerring y Seawright, 2008: 297).

Una tercera apuesta clasificatoria es la propuesta de Eckstein y su caso “crucial”, aquel escogido con el fin de testear o comprobar una teoría en Ciencias Sociales, tal como un experimento puede ser utilizado para comprobar una teoría en la Física.

Una cuarta tipificación es la de Stake (1994), quien plantea tres tipos de casos. El primero es el *estudio intrínseco*, referido a un caso en particular motivado por el interés que generan las características del caso *per se*. El segundo es el *estudio instrumental*, que es un caso que se utiliza para comprobar, reformular o refutar una teoría. El tercero es el *estudio de caso colectivo*, en que se toma un número de casos determinado para analizar un fenómeno (Arzaluz, 2005: 121).

Para los propósitos de esta investigación tomo la clasificación de estudio de caso propuesta por Yin, la cual detallo en el apartado subsiguiente.

3.2. El debate metodológico en torno al Estudio de Caso

El estudio de caso ha generado posturas divergentes en torno a su utilidad para crear conocimiento teórico, esto porque, a juicio de sus críticos -línea encabezada por los comparativistas-, se centraría sólo en un país o unidad de análisis, a partir de la cual buscaría alcanzar explicaciones y, en consecuencia, gozaría de una limitada validez metodológica. La presente sección apunta a exponer los planteamientos a favor y en contra de dicha crítica y tomar un posicionamiento metodológico al respecto.

El recorrido histórico presentado por Coller (2000:26) señala que el estudio de caso en sus inicios, a partir de los trabajos de Weber, gozó de prestigio y fue considerado una forma crucial para generar conocimiento teórico en las ciencias sociales. Sin embargo, a partir del giro cuantitativista en las escuelas norteamericanas de investigación desde la segunda mitad del siglo XX, en que se legitima el saber científico basado en los métodos estadísticos, el estudio de caso cualitativo habría caído en el descrédito, siendo acusado de carecer de objetividad y representatividad (Simons, 2011:32).

Otras críticas argumentan que este método no sería analítico, prevaleciendo los estudios monográficos y descriptivos y cuestionándose su capacidad de crear teoría, en tanto serían incapaces de aislar la verdadera relación causal que explica un fenómeno. El

supuesto tras este argumento es que un sólo caso no permite explicar un gran número de variables (Lodola, 2009:16). Se plantea, además, que el estudio de caso es un método oneroso en términos de recursos y tiempo, ya que realizar un estudio acabado y configurativo sobre una unidad de análisis determinada conllevaría una fuerte planificación (Arzaluz, 2005: 119). En suma, las críticas de los detractores del estudio de caso se focalizan en que no permitiría generar proposiciones generalizables.

Sin embargo, si atendemos a las tipologías de casos creadas por los metodólogos y citadas en el apartado previo, podemos comprobar la postura de Gerring y McDermott (2007: 688-689) donde, si bien el estudio de caso es generalmente percibido como el desarrollo de una investigación descriptiva observacional, también puede ser eminentemente experimental y muy útil para el testeo de hipótesis o teorías. Aquellos académicos que abogan por la capacidad del estudio de caso para generar conocimiento empírico con el fin de comprobar, crear y refutar teorías, argumentan que ello depende prioritariamente de una adecuada selección del caso (en función de los objetivos de investigación) y un buen diseño de investigación. A este respecto, la principal defensa del estudio de caso como método válido para crear, testear o refutar teorías ha sido encabezada por Flyvbjerg (2004). Para la autora es incorrecto concluir que no podemos generalizar a partir de un sólo caso. Su propuesta es que depende del caso del que se trate y de cómo haya sido elegido, adhiriendo a la tesis del caso crucial de Eckstein (1975), ligado además, a la propuesta del caso crucial de Gerring (2007): un caso que contribuye a la confirmación o refutación de una teoría determinada; en palabras del autor, “un caso es crucial si sus hechos son fundamentales para la confirmación o refutación de una teoría” (Gerring, 2007:2).

De este modo, académicos sostienen que los estudios de caso son valiosos en todas las fases del proceso de la construcción de teoría, pero sobre todo en la fase de contrastación teórica donde las teorías candidatas se someten a prueba (Eckstein, 1975:80). Incluso hay quienes sostienen, como John Walton (1972), que los estudios de caso tienden a producir una teoría mejor (Citado en Flyvbjerg, 2004:42). Además, la construcción de un caso se liga estrechamente a la teoría, porque implica una reflexión crítica sobre los límites convencionales y las categorías comúnmente aceptadas de los fenómenos sociales y políticos. En este contexto, el investigador rompe la representación de un proceso con sentido común; es capaz de conceptualizar un problema. Así, el caso se define y se

construye mediante un enfoque teórico, que proporciona un marco de hipótesis para poner a prueba los diversos aspectos de los datos empíricos (Della Porta y Keating, 2008:245).

Es importante considerar que, como plantea Flyvbjerg, existe una sobrevaloración a la generalización estadística, no obstante es sólo una de las muchas formas mediante las cuales la gente obtiene y acumula conocimiento, obviando que, como admite Collier (2000), el estudio de caso permite alcanzar generalizaciones analíticas que trascienden la mera enumeración de frecuencias: el estudio de casos no permite que los resultados se extrapolen a todo el universo –como en el método estadístico–, sino que al conjunto de teorías a que el caso se dirige (Collier, 2000: 56; Stake, 1998:20). Así, la generalización analítica implica un juicio razonado sobre la medida en que los hallazgos de un estudio se pueden utilizar como guía para lo que podría ocurrir en otra situación (Kvale, 2008:163).

En definitiva, y por lo hasta aquí expuesto, el estudio de caso poseería varias ventajas metodológicas, a saber: brinda la posibilidad de estudiar fenómenos reales y contemporáneos, de manera que el investigador tiene la posibilidad de construir los datos; permite obtener información de varias fuentes con el fin de generar estudios holísticos y entender cómo funcionan las variables; y lo más importante, permite la generalización teórica pero no entendida desde una perspectiva estadística/cuantitativa, sino que es una generalización analítica (Collier, 2000; Arzaluz, 2005; Yin, 1994). Si el caso es elegido adecuadamente, el método de investigación analizado hace que los resultados del caso sean generalizables y comparables dentro del marco otorgado por la teoría general que orienta el estudio y a la cual éste busca realizar un aporte.

3.3. Precisiones Metodológicas sobre este Estudio de Caso

Arzaluz (2005) ha reflexionado en torno al empleo del estudio de caso en el análisis municipal, coincidente con el objeto de estudio de esta investigación. La autora cuestiona que los estudios de caso municipales desarrollados a la fecha en América Latina no avanzan en generalizaciones analíticas (Arzaluz, 2005: 125). A raíz de la crítica previa, he optado por que esta indagación se corresponda con el estudio de caso incrustado propuesto por Yin (2003) donde:

Cuadro N° 4: Tipología de Estudio de Caso según Robert Yin (2003)

Diseño	Diseño de caso simple	Diseño de casos múltiples
Holístico - unidad de análisis simple-	Tipo 1	Tipo 2
Incrustado - unidades de análisis múltiples -	Tipo 3	Tipo 4

Fuente: Yin, 2003: 41

En un caso incrustado tipo tres, la unidad de análisis puede desglosarse en subunidades o unidades parciales que son parte del fenómeno que se estudia. De este modo, el estudio de caso se configura a partir de múltiples unidades, cuya sumatoria constituye el estudio de caso en sí.

El objeto de estudio de esta investigación puede ser clasificado como un caso incrustado simple (tipo 3), entendiendo que la unidad de análisis será una: el municipio chileno, el que puede descomponerse en 345 unidades parciales diferentes. Metodológicamente la muestra cubierta será censal, limitada a los datos disponibles en el Sistema de Información Municipal, SINIM. Al tratarse de un caso incrustado de acuerdo a la tipología de Yin, la muestra es intencionada en función de los intereses temáticos y conceptuales de la investigación.

Asimismo, resulta adecuado a los propósitos de la investigación, dado que el investigador no posee capacidad para manipular experimentalmente el fenómeno de la nacionalización de la política en Chile. Se trata además, de un caso confirmador o discutidor de las cuatro teorías presentadas en el marco conceptual, en los términos planteados por Lijphart (1971:691): analizar el caso de la nacionalización de la política en Chile, para poner a prueba las proposiciones de las teorías de las elecciones municipales como elecciones de segundo orden; aquella referida a las elecciones municipales como elecciones intermedias; la teoría atingente a las elecciones municipales como nacionalización de la política ; y finalmente, la teoría relativa a las elecciones municipales como nacionalización de la política local. Este esfuerzo explícito por incorporar hipótesis alternativas en la investigación, así como la consideración de un mayor número de teorías e hipótesis, es una estrategia apropiada para evitar caer en el denominado sesgo de confirmación (Della Porta y Keating, 2008:253), el cual consiste en que el investigador podría favorecer la información que confirma sus certezas y minimizar la que podría contradecirlas (George y Bennett 2005:217).

Por otro lado, el caso incrustado que propongo es coherente con el “scaling down”, propuesta teórico-metodológica de Richard Snyder (2001), que habla de la desagregación del objeto de estudio en unidades de análisis múltiples. Su elección es metodológicamente acertada porque permite superar el problema de Lijphart (1971), más conocido como “small – N”, en el que se acusa al estudio de caso y otras estrategias investigativas de contar con muchas variables y pocos casos. En este escenario, posibilita trascender la crítica más común hecha al estudio de caso que versa sobre sus niveles de generalización.

Además, el optar por unidades de análisis sub nacionales, tal como argumenta Snyder (2001:93) es acertado porque éstas desempeñan un rol cada vez más importante en la Política Comparada, al permitir incrementar el número de observaciones y realizar comparaciones controladas en un diseño de investigación de N pequeño. Otra ventaja metodológica de centrarse en unidades más pequeñas del mismo país es que da la posibilidad de evitar el sesgo de la elección entre países (Stein Rokkan) referido a la codificación de los datos.

De este modo, se procura tomar metodológicamente lo sub nacional para comprender el escenario país de la nacionalización de la política. Es decir, considerar la totalidad de las unidades de análisis relevantes en un fenómeno de estudio (caso) para la comprensión del escenario global.

En términos temporales es un estudio diacrónico, que supone tomar uno o diferentes casos en momentos distintos y/o sucesivos, generando una comparación en distintos espacios temporales que permitan conocer la influencia de un determinado fenómeno en esos distintos momentos, sustentándose en la varianza temporal (Bartolini, 1999:110). Los datos de las unidades de análisis contemplados en este estudio corresponden a distintos intervalos temporales y luego comparados. Esto contribuye al incremento de los niveles de representatividad del estudio y, nuevamente, a la superación de las muchas variables y pocos casos (Lijphart, 1971).

Como he , este estudio de caso pone a prueba cuatro modelos teóricos, o dicho en otros términos, procura valorar empíricamente las teorías. Para el testeo de dichos marcos conceptuales la investigación asume el pluralismo metodológico, valiéndose de métodos mixtos -tanto cualitativos como cuantitativos-, mediante el empleo de diversas técnicas de recolección y análisis de la información (detalladas en el sub apartado fuentes). Es por esto que Neiman y Quaranta (2006) ubican al estudio de caso como un diseño de investigación

dentro del paradigma pragmatista, una metodología que combina distintos abordajes cualitativos y cuantitativos como procedimientos deductivos e inductivos.

Finalmente, asumo que la validez de los estudios de caso se basa en su rigurosidad dada por la triangulación metodológica. La triangulación es un proceso que tiene por objetivo garantizar la validez interna de la investigación, a través de la combinación de múltiples procedimientos y formas de evidencia (como datos, investigadores, teórica y/o metodológica), para establecer si, desde diferentes perspectivas, los resultados obtenidos en el proceso de investigación son convergentes (Tellis, 1997b, Umit, 2006, Martínez Carazo, 2006). Con la triangulación de datos se busca realizar una recolección de datos en diferentes momentos para comprobar la constancia de los resultados (atender a *lo temporal*); contrastar los datos recogidos en distintos ámbitos para verificar las coincidencias (atender a *lo espacial*); y obtener información de múltiples grupos o sujetos (atender a *lo personal*). El propósito de estos tres niveles es reconocer las posibles convergencias dentro del fenómeno estudiado. De este modo, la triangulación metodológica garantiza que las relaciones establecidas a lo largo de la investigación no sean espurias (Corbetta, 2003).

Además, siguiendo las recomendaciones de Yin, construyo la validez del estudio de caso usando múltiples fuentes de evidencia, establezco cadenas de dichas evidencias y cuento con informantes calificados. En lo que a validez interna respecta, establezco series diferenciadas de tiempo para incrementarla.

3.4. Justificación del caso seleccionado

La selección del caso de estudio se justifica prioritariamente desde el punto de vista teórico. Como fuera precisado en el apartado conceptual de esta indagación, en Chile los estudios electorales han desestimado el testeo de los niveles de nacionalización de la política como objeto de estudio, escaseando las publicaciones al respecto. En este escenario, el caso seleccionado viene a llenar un vacío académico con información actualizada.

Una segunda justificación teórica es que el caso en cuestión permite el testeo de cuatro teorías de manera simultánea.

3.5. Fuentes

Como fuera enunciado antes, este estudio se nutre de métodos cualitativos y cuantitativos.

Las técnicas de recolección y análisis de datos e información que se aplicarán en esta investigación consideran (i) entrevistas semiestructuradas con los actores relevantes; (ii) análisis histórico de contenidos de prensa escrita (Baumgartner y Jones, 1993); (iii) análisis de encuestas de opinión sobre temas de interés de la población (Kingdon, 1995); (iv) síntesis focalizada de literatura y documentación relevante (Majchrzak, 1984); y, (v) aplicación de cuestionario estructurado a encargados electorales y académicos.

En cuanto a las entrevistas semiestructuradas realizadas en el marco de la presente investigación, ellas permitieron captar tanto aspectos del contexto como de los procesos implicados en el objeto en estudio. La identificación de los entrevistados se realizó de acuerdo a los criterios de muestreo teórico –orientado a recoger información necesaria para establecer comparaciones de actores, eventos, actividades relevantes y categorías analíticas– y saturación teórica –que apunta a evitar recoger información que no agrega valor al examen de alguna categoría analítica– (Valles, 2007: 356). Se optó por un cuestionario semiestructurado, dado que sus interrogantes posibilitan adaptarse a las características de los entrevistados y propician un margen de reformulación y profundización en áreas de interés que surjan en el transcurso de la entrevista. Estos cuestionarios permiten recabar mayor información, ya que dan espacio al entrevistado para que se exprese de manera totalmente libre (Azofra, 2000). Se respetó la totalidad de criterios éticos que reviste la realización de una entrevista, materializado en la firma de consentimientos informados a los entrevistados, así como la confidencialidad y anonimato de la información que sus relatos proporcionaron (Kvale, 2008:52). Además de la rigurosidad científica considerada en la transcripción y análisis de las mismas para que las entrevistas puedan ser considerados testimonios fiables (Kvale: 157), las declaraciones de los entrevistados fueron contrastadas continuamente con las teorías trabajadas en esta indagación; de este modo, se va más allá de la comprensión que los entrevistados poseen del fenómeno estudiado y del sentido común (Kvale, 2008:161). El análisis de las entrevistas se realizó de acuerdo al método de la “Grounded Theory”. Este es un método de trabajo para estudios cualitativos basado en la inducción analítica, que permite generar criterios de codificación de los contenidos de las entrevistas y, a partir de ello, elaborar

explicaciones acerca del caso en estudio. Así, este método combina el análisis de contenido clásico con una inspección de los datos agrupados en categorías analíticas, orientado a descubrir propiedades que permitan el surgimiento de nuevas teorías (Glaser y Straus, 1967).

Fueron entrevistados en profundidad nueve actores calificados, que abarcan un ex Presidente de la República, dirigentes municipales, alcaldes y expertos electorales, como a continuación se detalla:

Cuadro N° 5: Lista de entrevistados

Nombre	Cargo	Fecha de Realización de la Entrevista
Carolina Leitaó	Alcaldesa comuna de Peñalolén	08.09.2013
Juan Carlos Alegría Barraza	Director Nacional de la Asemuch y presidente de la Comisión de formación sindical y participación.	26.06.2013
Lisetty Sotelo Canales	Directora Nacional de la Confederación de funcionarios municipales de Chile. Comuna de Quilicura.	26.06.2013
Manuel Bravo Muñoz	Secretario general de Asemuch, presidente de la Asociación de funcionarios de la Granja y consejero nacional de la CUT.	26.06.2013
Oscar Humberto Yáñez Pol	Presidente de la confederación de funcionarios municipales de Chile, vicepresidente de los funcionarios municipales de la séptima región del Maule y vicepresidente de la Unión Latinoamericana de trabajadores municipales.	26.06.2013
Víctor Concha Aliaga	Presidente de la federación regional de funcionarios municipales de la región de Bío Bío y soy dirigente de la confederación nacional ASEMUCH.	26.06.2013
Ricardo Paredes.	Presidente de los funcionarios municipales de Temuco.	26.06.2013
Juan Camilo Bustamante	Vicepresidente Nacional de Confederación Asemuch	26.06.2013
Patricio Aylwin Azócar	Ex Presidente de la República	04 y 07 de Agosto de 1999

Fuente: Elaboración Propia en base a entrevistas efectuadas.

Respecto al cuestionario cerrado aplicado a actores calificados en materia de gobiernos locales, un 90% del trabajo de campo se desarrolló entre Abril del año 2013 y Abril de 2014, habiéndose aplicado dos cuestionarios con anterioridad (uno data de junio de 2012 y el otro de enero de 2009).

La muestra de los actores encuestados puede ser dividida en dos grupos: en un primer conjunto se seleccionó a los encargados electorales de los partidos políticos chilenos con representación parlamentaria y aquellos con un porcentaje de votación superior al 5% del padrón electoral, siguiendo el criterio de la Ley Electoral Chilena. Al hablar de encargados electorales, me refiero a militantes mandatados por sus partidos políticos para encabezar las negociaciones electorales y definir los cupos correspondientes

a candidatos de sus partidos al interior de las dos principales coaliciones existentes en Chile. Lo anterior los convierte en informantes calificados de primera línea en materia electoral, puesto que participaron en las negociaciones que dieron origen a las plantillas electorales; muchos de estos informantes clave están formados académicamente en materias electorales. En un segundo grupo se encuestó a expertos electorales: académicos que cuentan con jornada completa en universidades del país (con este criterio se les distingue de profesores a tiempo parcial que pueden desempeñar como labor prioritaria actividades técnicas y/o políticas), abogados al estudio de materias electorales (escaso número en nuestro país), que cuentan con publicaciones científicas indexadas en el ámbito de las elecciones y los gobiernos locales en los últimos cinco años; algunos de ellos han actuado como asesores electorales de determinados partidos políticos y/o poseen abierta militancia en ellos. Todo lo anterior se detalla en la siguiente tabla.

Cuadro N° 6: Expertos entrevistados a través de cuestionario política y elecciones municipales

	Nombre	Institución/Partido	Fecha entrevista
1	Felipe Guevara Stephens	RN. Licenciado en Historia. Vicepresidente de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y Vice-Presidente de la Mesa Directiva de Renovación Nacional. Alcalde de la Comuna de Lo Barnechea.	11.12.13
2	Fernando Paredes Mansilla	UDI. Alcalde Puerto Natales.	11.12.13
3	Manuel Chávez Guíñez.	UDI. Alcalde Comuna de Pinto. Perito Agrícola.	12.12.13
4	Maite Larrondo Laborde	UDI. Alcaldesa. Comuna La Cruz.	12.12.13
5	Mauricio Morales Quiroga	Académico. Doctor en Ciencia Política. Universidad Diego Portales	02.01.14
6	Carlos Pressaco Chávez	Académico. Licenciado en Ciencias Políticas. Doctor en Sociología. Universidad Alberto Hurtado.	24.04.13
7	Mario Rosales	Académico. Cientista Social. Magister en Ciencias Sociales. Consultor en materias de gestión local y municipal.	22.04.13
8	Luis Lira Cossio	Académico. Ingeniero Agrónomo. Profesor Asociado Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía. Universidad de Chile	19.04.13
9	Gonzalo De la Maza Escobar	Académico. Universidad de Los Lagos. Sociólogo y Doctor en Sociología,	05.04.13
10	Esteban Valenzuela Van Treek	Académico, Universidad Alberto Hurtado. Presidente de la Comisión Presidencial para la Descentralización. Ex Diputado, Ex Alcalde, Militante PPD.	22.04.13
11	Gonzalo Müller Osorio	Académico Universidad del Desarrollo, Director del Centro de Opinión Pública de dicha casa de estudios. Cientista político Analista Electoral UDI	23.01.14
12	Marcel Aubry	Sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Political Behavior, Universidad de Essex. PhD (c) en Political Behavior, Universidad de Essex. Profesor Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Partido Renovación Nacional	16.11.13
13	Milenko Mihovilovic	PDC. Abogado. Experto Electoral.	03.05.13
14	Gonzalo Duarte Leiva	PDC. Sociólogo. Ex Diputado y Ex Alcalde de la	10.04.13

		Comuna de la Florida. Experto Electoral.	
15	Víctor Maldonado	PDC. Sociólogo. Secretario General del Partido Demócrata Cristiano.	20.11.12
16	Waldo Chacón	PDC. Cientista Político. Experto Electoral	05.08.13
17	Daniel Jadue Jadue	PCCH. Arquitecto y Sociólogo, Alcalde Comuna de Recoleta.	13.09.13
18	Pablo Monje Reyes	PCCH. Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Administrador Público, Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad de Los Lagos.	09.08.13
19	Hernán García Moresco	PS. Ingeniero Matemático. Experto Electoral.	04.04.13
20	Mahmud Aleuy Peñailillo	PS. Ingeniero comercial. Experto Electoral. Subsecretario del Interior. Ministerio del Interior.	02.08.13
21	Orlando Morales Becerra	PPD. Periodista. Presidente Asociación de Concejales, Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM). Concejal Municipalidad de La Cisterna.	14.08.13
22	Pepe Auth Stewart	PPD. Médico veterinario. Master en Sociología. Presidencia, Vicepresidente y Secretario General del PPD. Experto Electoral. Diputado desde 2009.	6-01-2009
23	Jorge Salinero Berardi	PPD. Sociólogo. Experto Electoral.	25.06.12
24	René Cofré Delgado	PPD. Tercer Vicepresidente. Experto electoral	01.04.14
25	Rodolfo Baier Esteban	PRSD. Periodista y Licenciado en Comunicación Social. Subsecretaría General de Gobierno.	14.08.13
26	Ernesto Velasco Rodríguez.	PRSD. Profesor de Historia. Presidente del Partido Radical Socialdemócrata	19.06.12
27	Jorge Manzano Gouet	UDI. Administrador General Electoral. Profesor General de Educación Básica.	23.01.13
28	Tomas Gual Vargas	RN. Licenciado en Historia. Programa de Estudios Políticos y Electorales del Instituto Libertad.	24.04.13
29	Cristián Monckeberg Bruner	RN. Abogado. Diputado. Presidente del Renovación Nacional	05.01.14

Fuente: Elaboración Propia en base a entrevistas efectuadas.

Las fuentes consultadas para la triangulación de datos fueron las siguientes: A nivel cualitativo se analizaron documentos generados por instituciones centrales, tales como la Presidencia de la República, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior, el Congreso Nacional y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM).

Se realizó un seguimiento de prensa a diarios nacionales y regionales durante cuatro meses antes y un mes después de la elección municipal, generándose una base de recortes de prensa que alcanza a más de mil noticias dispuestas en PDF. Esto considerando el análisis histórico de contenidos de prensa escrita (Baumgartner y Jones, 1993). La prensa se utilizó para identificar a los actores o interesados fundamentales del sistema político nacional y local, buscando identificar sus respectivos intereses en juego; utilicé, además, el análisis de actores relevantes (stakeholder analysis o análisis de los interesados). Esto generó un total de 29 cuestionarios aplicados, con sus respectivos consentimientos informados disponibles en PDF.

Paralelamente se usaron encuestas de opinión del Centro de Estudios Públicos (CEP) disponibles en www.cepchile.cl; Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), Encuestas Bicentenario y Encuesta Universidad Diego Portales. A nivel cuantitativo se usaron las bases electorales del Servicio de Registro Electoral (SERVEL), la página web del Ministerio del Interior, elecciones.gov.cl, disponible hasta 2012, el Tribunal Calificador de Elecciones y el Sistema de Información Municipal (SINIM).

3.6. Hipótesis (Comportamientos previstos por las teorías)

Hipótesis para las elecciones municipales como elecciones de segundo orden.

- 1- La participación en la elección de segundo orden (local) será inferior a la de primer orden anterior (parlamentarias o presidenciales).
- 2- Los partidos nacionales gobernantes (en coalición) van a sufrir pérdidas en las elecciones locales.
- 3- En las elecciones locales, los partidos más grandes lo hacen peor y los partidos pequeños lo hacen mejor.
- 4- En una elección local, los electores descontentos pueden elegir abstenerse o apoyar a otros partidos, en protesta contra el gobierno.
- 5- Los votantes tácticos votan por los partidos de la coalición de gobierno solo en elecciones nacionales.

Hipótesis para las elecciones municipales como elecciones intermedias (entre elecciones presidenciales).

1. Una baja representación electoral local de los partidos de gobierno puede erosionar su credibilidad, su liderazgo y debilitar su confiabilidad, como para afectar a esta coalición electoral en la próxima elección parlamentaria o presidencial.
2. La menor concurrencia a las elecciones de medio término se explica por la insatisfacción con el desempeño del partido o la coalición gobernante, o porque no eran fuertes simpatizantes de ella.

3. La menor asistencia a las elecciones de medio término se explica, simplemente, porque los electores no se molestan en asistir, ya que el estímulo para votar es débil y los cargos políticos son de bajo nivel.

Hipótesis para las elecciones municipales como nacionalización de la política electoral.

- 1- En Chile el electorado está nacionalizado, ya que presenta bajas diferencias entre los apoyos partidarios por distrito o comuna (homogeneidad del desempeño electoral de los partidos)
- 2- La nacionalización implica que se borran las diferencias entre regiones, ya que las distintivas culturas y tradiciones políticas regionales son reemplazadas por una más similar mixtura de sentimientos a través de la nación.
- 3- Si disminuyen las diferencias entre las áreas geográficas de un país, entonces, los aspectos nacionales de la vida política se incrementan en detrimento de los aspectos locales o regionales.
- 4- Un partido local tiene escasos incentivos para surgir dentro de una unidad geográfica dada, pues el comportamiento de los electores se asociará, generalmente, a los dos principales partidos o coaliciones
- 5- En el caso de una nacionalización baja, los partidos que obtienen buenos resultados en algunas unidades subnacionales son competidores electorales menores en las demás.
- 6- El alcalde titular del cargo (variable incumbencia) tiene un impacto directo en los mecanismos mediante los que los partidos y elecciones se organizan.
- 7- La opción ofrecida localmente entre candidatos es el foco principal de la política electoral

Hipótesis para las elecciones municipales como nacionalización de la política local.

- 1- El líder local (candidato) tiene problemas para diferenciar su programa electoral del programa de los líderes nacionales (candidatos) de su partido/coalición.
2. La ausencia de especificidad propia y la existencia de instituciones políticas locales menos formalizadas que en el Estado, llevan a calificar este nivel de gobierno como de “administración local” más que de “gobierno local”.

- 3- La selección de los candidatos se realiza a nivel central, con lo cual puede ocurrir que las preferencias de los electores o militantes no sean tomadas en cuenta.
- 4- Si un partido nombra e inscribe al candidato a nivel central, el futuro político del candidato dependerá, en buena parte, de la relación con la directiva nacional de su partido más que de la elección.
5. Privilegiar más la designación que la elección genera tensión entre el candidato y su comunidad local, ya que las demandas pueden no coincidir con las de su partido a nivel nacional.
- 6- Los mensajes uniformes sobre problemas nacionales o ligados directamente a las próximas elecciones nacionales, debilita la expresión de los temas locales.
- 7- Los partidos reproducen las alianzas político-electorales nacionales a nivel local, pudiendo implementar pactos de exclusión y reciprocidad en otro municipio.
8. Los partidos toleran poco los liderazgos locales que tienden a diferenciarse marcadamente de las políticas establecidas a nivel nacional y, cuando ello ocurre, los conflictos son constantes y pueden terminar afectando a los dos.
9. En un sistema de partidos altamente nacionalizado, los temas y problemas nacionales son de mayor interés para la carrera de los congresistas que los temas y problemas locales.
10. Una candidatura en municipios grandes será exitosa si la postulación surge desde un partido mayor, más aún si se carece de partidos locales o movimientos regionales.
11. Si un partido distribuye homogéneamente su apoyo electoral en todas las comunas del país, ejercerá un trato igual para todas las comunas (municipios). Por el contrario, si su votación no es homogénea, basará sus decisiones en el grado de apoyo que reciba en las comunas.
12. A nivel local, la cultura política está fuertemente determinada por la existencia de partidos nacionales y sus lazos con la comunidad, dejando poco espacio a intentos de generar partidos o movimientos locales o regionalistas.

3.7. Cuadro N° 7: Diseño Metodológico para el testeo de hipótesis

<i>Teoría</i>	<i>Hipótesis desarrolladas para cada teoría</i>	<i>Técnicas y fuentes utilizadas para la comprobación o refutación de la teoría</i>
Elecciones municipales como elecciones de segundo orden	La participación en la elección de segundo orden (local) será inferior a la de primer orden anterior (parlamentarias o presidenciales).	Datos estadísticos secundarios sobre participación y abstención en elecciones nacionales y locales entregados por el Servicio Nacional Electoral (SERVEL). Con ellos se puede estimar una correlación entre participación en elecciones locales y nacionales. Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	Los partidos nacionales gobernantes (en coalición) van a sufrir pérdidas en las elecciones locales.	Datos estadísticos secundarios sobre participación y abstención en elecciones nacionales y locales entregados por el Servicio Nacional Electoral (SERVEL). Con ellos se puede estimar una correlación entre participación en elecciones locales y nacionales. Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	En las elecciones locales, los partidos más grandes lo hacen peor y los partidos pequeños lo hacen mejor.	Datos estadísticos secundarios sobre porcentajes obtenidos por los distintos partidos políticos que participaron en elecciones nacionales y locales entregados por el Servicio Nacional Electoral (SERVEL). Con ellos se puede estimar una correlación entre participación en elecciones locales y nacionales. Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	En una elección local, los electores descontentos pueden elegir abstenerse o apoyar a otros partidos, en protesta contra el gobierno.	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	Los votantes tácticos votan por los partidos de la coalición de gobierno solo en elecciones nacionales.	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
Elecciones municipales como elecciones intermedias	Una baja representación electoral local de los partidos de gobierno puede erosionar su credibilidad, liderazgo y debilitar su confiabilidad, como para afectar a esta coalición electoral en la próxima elección parlamentaria o presidencial.	Resultados electorales obtenidos por los partidos de gobierno en las elecciones locales. Correlacionar dichos resultados con los alcanzados en la siguiente elección parlamentaria y presidencial. Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	La menor concurrencia a las elecciones de medio término se explica por la insatisfacción con el desempeño del partido o la coalición gobernante, o porque no eran fuertes simpatizantes de ella.	Encuesta de opinión Pública CEP Encuesta Universidad Diego Portales Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	La menor asistencia a las elecciones de medio término se explica, simplemente, porque los electores no se molestan en asistir, ya que el estímulo para votar es débil y los cargos políticos son de bajo nivel.	Encuesta de opinión Pública CEP Encuesta Universidad Diego Portales Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
<i>Teoría</i>	<i>Hipótesis desarrolladas para cada teoría</i>	<i>Técnicas y fuentes utilizadas para la comprobación o refutación de la teoría</i>
Elecciones municipales como nacionalización de la política electoral	En Chile el electorado está nacionalizado, ya que presenta bajas diferencias entre los apoyos partidarios por distrito o comuna (homogeneidad del desempeño electoral de los partidos)	Datos oficiales obtenidos del Servicio Nacional Electoral (SERVEL) , desagregados por distrito y comuna en función del apoyo brindado a los electores a cada partido político. Datos oficiales obtenidos del Servicio Nacional Electoral (SERVEL) , desagregados por región en función del apoyo brindado a los electores a cada partido político. Elaboración de promedio de votos obtenido por partidos políticos e independientes.
	La nacionalización implica que se borran las diferencias entre regiones, ya que las distintivas culturas y tradiciones políticas regionales son reemplazadas por una más similar mixtura de sentimientos a través de la nación.	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad

	Si disminuyen las diferencias entre las áreas geográficas de un país, entonces, los aspectos nacionales de la vida política se incrementan en detrimento de los aspectos locales o regionales.	Encuestas de opinión pública. Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad
	Un partido local tiene escasos incentivos para surgir dentro de una unidad geográfica dada, pues el comportamiento de los electores se asociará, generalmente, a los dos principales partidos o coaliciones	Con datos oficiales extraídos del SERVEL elaboración de promedio de votos obtenido por partidos políticos e independientes. Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad
	En el caso de una nacionalización baja, los partidos que obtienen buenos resultados en algunas unidades subnacionales, son competidores electorales menores en las demás.	Datos oficiales obtenidos del Servicio Nacional Electoral (SERVEL) , desagregados y comparados por comuna
	El alcalde titular del cargo (variable incumbencia), tiene un impacto directo en los mecanismos mediante los que partidos y elecciones se organizan.	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad. Cálculo de la incumbencia de alcaldes en Chile con datos entregados por el Servicio Nacional Electoral (SERVEL).
	La opción ofrecida localmente entre candidatos es el foco principal de la política electoral	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
Elecciones municipales como nacionalización de la política local.	El líder local (candidato) tiene problemas para diferenciar su programa electoral del programa de los líderes nacionales (candidatos) de su partido/coalición.	Elaborar una regresión con datos oficiales del SERVEL respecto a los determinantes socioeconómicos del apoyo electoral en comicios presidenciales y locales a las dos principales coaliciones políticas existentes en Chile. Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	La ausencia de especificidad propia y la existencia de instituciones políticas locales menos formalizadas que en el Estado, llevan a calificar este nivel de gobierno como de “administración local” más que de “gobierno local”.	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	La selección de los candidatos se realiza a nivel central, con lo cual puede ocurrir que las preferencias de los electores o militantes no sean tomadas en cuenta.	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	<i>Hipótesis desarrolladas para cada teoría</i>	<i>Técnicas y fuentes utilizadas para la comprobación o refutación de la teoría</i>
	Si un partido nombra e inscribe al candidato a nivel central, el futuro político del candidato dependerá, en buena parte, de la relación con la directiva nacional de su partido más que de la elección.	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	Privilegiar más la designación que la elección genera tensión entre el candidato y su comunidad local, ya que las demandas pueden no coincidir con las de su partido a nivel nacional.	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	Los mensajes uniformes sobre problemas nacionales o ligados directamente a las próximas elecciones nacionales, debilita la expresión de los temas locales.	Encuestas de opinión pública. Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	Los partidos reproducen las alianzas político-electorales nacionales a nivel local, pudiendo implementar pactos de exclusión y reciprocidad en otro municipio.	Análisis de alianzas electorales presentadas en los gobiernos locales comparativamente con las alianzas electorales nacionales, de acuerdo a datos disponibles en SERVEL. Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.

	Los partidos toleran poco los liderazgos locales que tienden a diferenciarse marcadamente de las políticas establecidas a nivel nacional y, cuando ello ocurre, los conflictos son constantes y pueden terminar afectando a los dos.	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	En un sistema de partidos altamente nacionalizado, los temas y problemas nacionales son de mayor interés para la carrera de los congresistas que los temas y problemas locales.	Encuestas de opinión pública Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	Una candidatura exitosa en municipios grandes será exitosa si la postulación surge desde un partido mayor, más aún si se carece de partidos locales o movimientos regionales.	Datos ofrecidos por SERVEL de partidos políticos que presentan candidatura a alcalde en municipios de tamaño grande. Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	Si un partido distribuye homogéneamente su apoyo electoral en todas las comunas del país, ejercerá un trato igual para todas las comunas (municipios). Por el contrario, si su votación no es homogénea basará sus decisiones en el grado de apoyo que reciba en las comunas.	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.
	A nivel local la cultura política está fuertemente determinada por la existencia de partidos nacionales y sus lazos con la comunidad, dejando poco espacio a intentos de generar partidos o movimientos locales o regionalistas.	Percepción de informantes calificados extraída de aplicación de cuestionarios y entrevistas en profundidad.

Fuente: Elaboración propia.

CAPITULO IV: LA NACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA LOCAL EN AMÉRICA LATINA Y CHILE

En este acápite mostrare en qué medida el marco conceptual expuesto en el marco teórico es relevante para estudiar las elecciones y la política local en América Latina en general y en Chile en particular. Seguidamente, abordaré varios factores que hay que tomar en consideración para estudiar el fenómeno de la nacionalización de la política local en América Latina en general y en Chile en particular.

4.1.- Un nuevo lente para leer las elecciones y el gobierno local en América Latina: La “nacionalización de la política local”

Los estudios de democracia se han concentrado en elaborar teorías sobre la democracia nacional, relegando el estudio de lo local a lo normativo abordando temas sobre el por qué de la democracia a nivel local o cómo la democracia local realiza la democratización nacional (Hernández, 2000: 101). Para la realidad Latinoamericana, donde no se ha asimilado por completo el concepto de autogobierno local, subsistiendo una cultura político jurídica centralista, el concepto de NPL ayuda a tal como abordaremos en las páginas siguientes, asociada a Estados y liderazgos fuertes, instalados en las ciudades capitales.

Lo anterior ha llevado a sostener que en América Latina, la democracia local es una tradición inexistente, y la experiencia histórica, teórica, política y técnica relativa a los gobiernos locales es débil (Castell, et al. 1987:48-49), estando más bien por inventarse (Cansino y Sermeño, 1997), Esto se explica en buena parte la colonización española, habría dejado una herencia municipalista más aparente que real, donde no se generó una sociedad de carácter urbano como existía en Europa, por ello, los Cabildos expresaron a la oligarquía local, estableciendo una escasa tradición y gestión de servicios públicos, teniendo a fines de los ochenta un limitado prestigio político y con ello su importancia a había sido generalmente menoscabada a favor del poder central (Castell, et al. 1987: 48, 52, 57). Pero en la década de los noventa, dos factores se mezclan para cambiar radicalmente estas tendencias: en primer lugar, era evidente las desastrosas consecuencias de haber descuidado los gobiernos locales ya que el deterioro en la calidad de vida en las ciudades se explicaba en buena parte por la ausencia de una planificación urbana integral y

segundo, los efectos de la globalización que exigía mejorar la infraestructura de las ciudades con el objeto de ampliar su participación en la economía internacional, llevó a los gobiernos locales a coordinar lo público y lo privado para lograr crecimiento económico (Nickson, 2000. 41-42). Sin embargo, esta visión de revalorización -como era esperable- ha sido lenta y en distintos tiempos y circunstancias (Vargas, 2000: 105)

De hecho, en la segunda mitad del siglo XX, a consecuencia de la decadencia funcional de los marcos democráticos, la inestabilidad crónica de las democracias, las crisis económicas y los autoritarismos, los municipios Latinoamericanos no tuvieron la posibilidad de acumular aprendizajes y evolucionar en forma estable. La política local se mantuvo subordinada e instrumentalizada por la política nacional, a través de los partidos nacionales y de los canales interestatales, ya que los proyectos ideológicos no le asignaban mayor importancia a la arena de política local. Frente a las organizaciones de alcance nacional, los municipios perdieron relevancia como interlocutores y receptores de demandas (Bervejillo, 2005: 279 y 281). Así la propuesta de una política municipal por parte de los partidos ha sido excepcional en AL, lo que se explica en parte por que los partidos normalmente no cuentan con instituciones encargadas del análisis, proyección y ejecución de políticas territoriales (Frei, 1997: 200). Sin embargo, crecientemente distintos intelectuales están interviniendo al señalar que la democracia municipal debe convertirse en el eje central de las agenda de los partidos y de los bloques ideológico (Castañeda, 1993: 435 y 440. La utopía desarmada).

Para el caso Chileno, la afirmación de Castell y Borja no se corresponde con la realidad. En una primera aproximación, y desde la concepción schumpeteriana “minimalista” de la democracia (Przeworski, 1997), en cuanto al origen y constitución del poder político local, los alcaldes y regidores eran elegidos en elecciones democráticas, directas, libres, secretas e informadas por períodos regulares de tiempo (Chaparro, 1985).

No obstante, concordamos con Castell y Borja en que el origen de la Comuna; el Cabildo de la época colonial, expresaba a la oligarquía local (Castell y Borja: Op. Cit. Pág. 32. Es importante consignar que las grandes obras eran resueltas por autoridades designadas por la Corona Española). El cabildo no era un representante tradicional de los intereses de la comunidad local y la generación de las autoridades locales no era democrática. Ello no significaba sin embargo que no fuera considerado por las autoridades españolas, de hecho se las expresaba a través de plenipotenciarios ante el gobernador y el rey (Gleisner, 1990: 56).

Con la Independencia nacional surge la primera Ley Orgánica Municipal, el 8 de Noviembre de 1854, y establecía que los municipios dependían directamente del gobernador o subdelegado, representantes del poder central que formaban parte integrante de las municipalidades. Es en esa época que el municipio comienza a ser un instrumento electoral del Ejecutivo, pues en ellas radicaban los mecanismos para elegir las Juntas Calificadoras del Registro Electoral, las Juntas Revisoras de Reclamos y para ser las sedes de funcionamiento del proceso de elección de autoridades.

La forma tradicional de participación de los ciudadanos (vecinos) ha sido semidirecta, en las que actúa como cuerpo electoral. La participación directa en decisiones políticas de relevancia sobre problemas de distinta índole a través de mecanismos como el plebiscito o consulta ha sido escasa, y no surgieron de una demanda popular ni estuvieron presentes en los acuerdos o pactos de las transiciones de los países LA, estos mecanismos fueron sustancialmente promovidos por ONGs, periodistas y por partidos que consideraban difícil su acceso al gobierno (Rial, 2000: 3). No extraña entonces que estos “correctores del régimen representativo” hayan resultado menos que lo esperado (Jackisch, 1997: 20-21) ya que si bien a fines de los noventa trece países en LA regularon diferentes mecanismo de democracia directa, sólo unos pocos los han utilizado (Rial, 2000: 3) ya que los temas importantes para el electorado quedaron fuera del campo de decisión (Krauze, 1987: 12 y 13).

De hecho el referéndum, ha sido definido como un mecanismo superficial y que falsea los rasgos de la democracia directa: si bien todos los electores pueden concurrir a las urnas, éste no dispone de poder de iniciativa ni del poder de proposición ni del poder de formulación de la pregunta. Solo tiene tres alternativas: la aprobación, el rechazo y la abstención (Mény, 1995: 126).

Si bien entre 1978 y el 2000 se realizaron veintinueve consultas populares, la gran mayoría fueron iniciativas “desde arriba”. El ejecutivo inicio doce de las veintinueve, diez se generaron a partir de acuerdos de la clase política y buscaron legitimar constituciones que fueron aprobadas o rechazadas o modificaciones a las mismas las que estaban previamente acordadas como en el caso de Chile en 1988 y Brasil en 1993. Las siete restantes fueron iniciativas “desde abajo”, una de ellas en Colombia que permitió las reformas de 1991 y las seis restantes fueron en Uruguay: dos reformas constitucionales (aprobadas en 1989 y 1994, dos rechazadas (en 1994 y 1999) y dos referéndum contra leyes. El resultado al final ha sido mixto, oscilando de intentos de manipulación

demagógica o como parte de procesos de legitimación por regímenes plebiscitarios (Rial, 2000: 11, 12 y 21).

Por lo anterior, estos mecanismos aún generan mucha desconfianza si se considera su baja concurrencia, salvo en los casos en que los alcaldes aspiran a controlar la votación para reforzar su posición (Gaxie, 2004:113).

4.2. Los otros factores para entender la “nacionalización de la política local”

¿Qué otras cuestiones hay que tomar en consideración para estudiar el fenómeno de la nacionalización de la política local en América Latina en general y en Chile en particular? Básicamente he optado por analizar tres de ellos: el presidencialismo, el centralismo y la ausencia de partidos regionales en forma.

4.2.1. Presidencialismo

Una de las características del sistema presidencialista es la inamovilidad política del presidente durante su gobierno (Nohlen y Shultze, 2006:805). Por ello la duración del mandato se convierte en un factor decisivo en los cálculos de todos los actores políticos (Linz, 1989:106), esto genera una contradicción fundamental de un sistema presidencialista, cual es potenciar, por una parte, un ejecutivo fuerte y estable y, por otra, generar mecanismos que permitan reducir los grados de desconfianza latente hacia el sistema presidencial (Linz, 1989:115).

El presidencialismo latinoamericano, en su origen es un producto sui generis, un híbrido derivado de varios componentes que se tensionan: doctrina de la separación de los poderes versus la tradición monárquica centralista; constitucionalismo versus autoritarismo y soberanía popular (nacional) versus gobierno oligárquico y que se expresa en la costumbre de denominar al presidente de “primer mandatario”, expresando su “representación nacional” más fuerte que en los parlamentarios y superior al de cada ciudadano expresando el poder excesivo con que el ejecutivo se encuentra investido (Nohlen y Fernández, 1991: 110-112).

En América Latina, con las diferencias propias de la cultura político administrativa que existen en los países de la región, “las actividades políticas, administrativas e incluso simbólicas” tienden a recaer en la figura del Presidente de la República (Crespo y Ruiz,

1998: 327). La personalidad y habilidades del primer mandatario resultan gravitantes para el ejercicio del poder (Moe, 1999: 177), donde las decisiones presidenciales se dan junto a otros actores relevantes con influencia: los burócratas. Al respecto Terry Moe (2000) ha planteado la necesidad de revisar las teorías de mando político, los esfuerzos de legisladores, políticos, y grupos de interés por controlar la conducta de agencias burocráticas y los enfoques sobre el ejercicio del poder por parte del Presidente de la República ya que la generación de burocracias resistentes al control central es un tema importante al momento de analizar las decisiones presidenciales, porque los burócratas son actores políticos que ejercen algún grado de poder político sobre las autoridades públicas y no necesariamente están “bajo el mando” ni se daría una relación entre un actor principal y un actor secundario (Moe, 2000:451).

Para los efectos de esta tesis interesa el “mando político y el poder del agente”, donde el poder de las autoridades considera incentivos para hacer que los agentes técnicos hagan lo que ellos necesitan, generando mecanismos de control para asegurar los resultados básicos de gestión, modificando la estructura política de las agencias, sus niveles de consolidación, sus sistemas del personal, el rango de funcionamiento, entre otros. La teoría de los amos múltiples, elaborada por Moe, permite reconocer que el presidente para ser un “amo”, debe tener los siguientes poderes: el presupuesto, el personal, información, y la revisión reguladora. La perspectiva de los amos múltiples proporciona una necesidad de construir un marco normativo que permita a los burócratas tomar decisiones, porque en muchos casos, los burócratas no pueden evitar tomar decisiones dependiendo del “amo” que corresponda, resolviendo en un momento dado a que amo escoger y a cual ignorar frente a un problema determinado. Bajo el esquema de los amos múltiples, los burócratas pueden tener que jugar el papel de equilibrar la rueda en el orden constitucional, usando sus poderes estatutarios y profesionales y la especialización para favorecer y conservar el propósito de la Constitución.

El Presidente como el amo tiene o ha tenido miedo que los burócratas podrían cooperar mínimamente con él o que secretamente esquiven sus responsabilidades. Por consiguiente, cada reforma administrativa, a pesar de sus supuestos objetivos y propósitos, ha pasado a reforzar el dominio presidencial encima de la burocracia (Soo-Young Park, 2005:40), esto lo pueden realizar los presidentes en las políticas de las agencias por medio de herramientas directas o indirectas, destacándose aquellas manejado directamente por el presidente con la ayuda de sus asesores. Según Moe, (Citado en Soo-Young Park,

2005:44) en la batalla por controlar la burocracia, el presidente tiene ventajas, porque puede tomar las decisiones rápidas y unilateralmente, sin contrapesos, considerando que el congreso resuelve decisionalmente a través de acciones deliberativas y colectivas. En tiempos cuando se prefieren las decisiones rápidas y unilaterales, el presidente se hace el amo de la burocracia.

Así, los presidentes utilizan dispositivos como el presupuesto ejecutivo, la reorganización administrativa, la revisión reguladora y las destituciones y remociones de los cargos de confianza. Para entender las características de estas herramientas presidenciales, es interesante conocer la diferenciación de Warber entre los acercamientos “contextual” y “unilateral”. El acercamiento “contextual” describe las herramientas indirectas del presidente para intentar lograr los objetivos presidenciales a través de las personas políticamente designadas. Comparado con el acercamiento “contextual”, el acercamiento “unilateral” es más directo, usando las herramientas como las proclamaciones de orden, declaraciones, y el memoranda presidencial. Recientemente, el acercamiento “unilateral” se ha adoptado más frecuentemente que antes debido a las limitaciones del acercamiento “contextual”.

Moe (2002) indica que aunque el número de personas políticas designadas va en aumento en la administración pública, su falta de preparación impide muchas veces la efectividad del acercamiento “contextual”. A estas dos concepciones útiles de Warber, Moe agrega el acercamiento “automático”. Las agencias administrativas “automáticamente” sirven al presidente como su amo. Los defensores de la efectividad del acercamiento “automático” exigen a esos burócratas con ideologías diferentes de la del presidente que tiendan a adaptarse a la dirección del presidente.

En Chile, normalmente no se ha encontrado una fuente de liderazgo sustitutivo al que emerge de la figura del Presidente de la República. No sólo establece los grandes lineamientos sino también, resuelve designaciones, encabeza ritos y ceremonias y en el ejercicio de este liderazgo, constituye y dirige los equipos, genera consensos, arbitra y resuelve los conflictos y disciplina a la coalición gobernante.

La tradición del presidencialismo excesivo, ha limitado la transferencia de responsabilidades, el mejor ejemplo de esta ambivalencia es la figura del propio intendente regional, a la vez representante del Presidente de la República y presidente del Consejo Regional.

4.2.2. El Centralismo

Tras veinte y tres años de democracia, donde veinte de ellos fueron gobiernos de centro izquierda y tres de centro derecha Chile sigue siendo considerado uno de los países con mayores grados de centralismo de la región? (Eaton, 2004a; Kubal, 2004; Mardones, 2007; Montecinos, 2005; Von Baer, 2009). Esta realidad ha mantenido una vieja-nueva discusión: la centralización versus la descentralización, donde se observa que los centralistas son al autoritarismo como los descentralistas son a la democracia (Arocena, 1991: 18; Parejo, 1998: 145), debate que la realidad inclina hacia los primeros, ya que en buena medida el centralismo ha sido la “manera como los latinoamericanos se han ocupado de sus ordenamientos económicos, sociales y políticos” (Véliz, 1984: 296) y que, en el caso de Chile, la ausencia de fuertes divisiones regionales facilitó la acción de gobiernos burocráticos civiles y centralistas (Véliz, 1984: 48) y a la vez no potencio la presencia de partidos regionales tal como demostrare más adelante.

El centralismo ha predominado independientemente de las ideologías, persistiendo y reforzando siempre la estructura vertical del poder político (Arocena, 1991; Montalvo, 2008; Véliz, 1984), a pesar de que ante la opinión pública, los partidos políticos y los grupos sociales se han “declarado histórica y permanentemente por el proceso inverso” (Geisse, 1971: 253), especialmente en tiempos de campaña (Navia, 2009: 174; Von Baer, 2009: 94). Esta situación, probablemente se deba a que la transferencia de poderes amenaza a muchos actores porque existe el riesgo de que un proceso de descentralización beneficie a ciertos grupos de poder local o regional, en detrimento de la mayoría de la población (Prats - Catalá, 2009: 12). Bien lo grafica Boeninger (2008: 219) al sostener que la gradualidad de la descentralización desahogó las reivindicaciones regionales, sin colisionarse con la coherencia nacional de las políticas, preservando con ello las instituciones que restringen el “populismo y el clientelismo”.

Atendiendo a lo anterior, ¿es posible avanzar desde el centralismo a la descentralización? Una respuesta preliminar sostiene que en Chile “se están gestando condiciones que hacen de la descentralización política regional una utopía posible” (Boisier, 1990: 99). Sin embargo, las encuestas de opinión de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000) no muestran dicha demanda y si Chile ha sido en los últimos veinte años “más conservador y moderado que el resto de la región en lo que ha descentralización se refiere” (Willis, et al., 1999: 11), es porque la estructura de

preferencias del votante mediano es “reproducida (por) la coalición política ganadora” (Letelier, 2009: 245).

El origen remoto del proceso descentralizador está en el régimen autoritario del General Pinochet, cuyo principal legado fue concebir el modelo de regionalización en un marco de políticas neoliberales, donde los motivos de su desarrollo se vinculaban con razones político-estratégicas de integridad e inclusión nacional y la prestación de bienes y servicios de manera eficiente y eficaz a la ciudadanía (Boisier, 2000; Campbell, 2003: 34-35; Kubal, 2004: 6; Lira y Marinovic, 2001; Montecinos, 2005: 457; Pressaco, 2009: 43), y el modo de tomar decisiones políticas sobre la materia tomó una trayectoria “top down” – ya que un régimen autoritario supone la ausencia de actividad política controversial-, que marca la forma en cómo se relaciona el centro decisonal con el resto de los actores y territorios del país (Montero y Samuels, 2004: 9). Estas características marcaron la concepción global que el proceso de descentralización ha tenido en democracia.

Respecto del origen actual o próximo del proceso de descentralización chileno, es posible ubicarlo al comienzo del proceso de restauración democrática en 1990, especialmente en el proceso de discusión de reformas a la Constitución Política aprobada en 1980, donde los bloques políticos predominantes –la Concertación de Partidos por la Democracia, opositora al régimen autoritario, y la Alianza por Chile, a favor del mismo– entraron en una lógica racional de aprobar modificaciones a la Constitución, debido a la necesidad de retomar las elecciones directas del nivel comunal de gobierno. En este contexto, se negoció como moneda de cambio, aprobar las reformas municipales mediante la firma de un Acuerdo Político de Reforma Regional y Municipal (Boisier, 2000; Lira y Marinovic, 2001; Palma, 2009: 51; Pressaco, 2009: 43-44) que se concretó el 21 de Agosto de 1991 (Mardones, 2006: 7). En palabras de Abalos (1993: 104), “la reforma regional emergió como producto del juego político, más que como una prioridad absoluta dada por alguno de los actores relevantes y durante toda su tramitación mantuvo esta condición de tema relativamente de pocos”.

Por lo anterior, la descentralización política en las últimas dos décadas ha sido más bien discreta y aunque ha sido tema recurrente de campañas políticas, ntal como he señalado anteriormente, no se han concretado grandes avances en la materia (Navia, 2009:174; Valdivieso, 2009: 188; Von Baer, 2009: 94). Una muestra de esto se encuentra marcado por la baja evolución de transferencia de poder a las regiones y, sobre todo, por la

gravitación que tiene el cómo se designa el intendente regional en los propósitos regionalistas (Navia, 2009).

El intendente regional siempre ha sido designado por el Presidente de la república y partir de 1992 entra a designar a los Secretarios Regionales ministeriales (SEREMIS), quienes a su vez representan a los Ministros y Ministerios, eso sí previa consulta al nivel nacional. Por su parte los Consejeros Regionales (COREs), son elegidos indirectamente por los Concejales de las comunas que integran cada región, influyendo escasamente en las discusiones sobre la descentralización.

En este escenario no extraña que la descentralización se encuentre caracterizada por un alto nivel de nacionalización partidaria y baja articulación regional. Esto tiene como principal consecuencia práctica, que quienes proponen, debaten y aprueban la legislación asociada a temas de descentralización, son quienes se benefician de mantener las cosas tal como están. Por esta razón, es que los intereses nacionales se han impuesto por sobre subnacionales, ya que los principales incentivos se encuentran en los niveles nacionales de gobierno. Ante ello, el tema de la articulación regional y de la presencia de una demanda articulada desde abajo, parece ser uno de los pocos caminos para forzar un mayor avance en la descentralización política.

4.2.3-. La ausencia de partidos regionales en forma

La explicación tradicional para el surgimiento de partidos regionales esta en la existencia de clivajes sociales regionales (Brancati, 2005, 2007; Chhibber y Kollman, 2004), originadas principalmente por etnias e identidades regionales y a demandas de autonomía e independencia (Brancati, 2007:135; Schakel, 2008). Una segunda serie de argumentos tienen que ver con los incentivos electorales, que aumentarían su competencia electoral al reducir los costos de asumir una competencia a nivel nacional (Brancati, 2007:136; Heller, 2002: 657). En cuanto a los efectos para el sistema de gobierno, ellos se vinculan con el mejoramiento de la calidad del gobierno (Chhibber y Kollman, 2004), con la eficiencia en la distribución de políticas y recursos públicos, (Heller, 2002), y con la creciente necesidad de incorporación de nuevos fenómenos sociales, como la migración y la configuración de un nuevo ciudadano regional (Hepburn, 2011b: 504).

Una segunda explicación se centra en explicar cómo el centralismo y la descentralización afectan a los partidos regionales. Al respecto se plantea que procesos como la descentralización favorecerían la constitución de partidos regionales, pero siempre

tomando en cuenta los incentivos institucionales existentes y el tipo de votante que exista (Brancati, 2005,2007; Leiras, 2009). En caso contrario, el centralismo generaría incentivos para nacionalizar la competencia política y abandonar la competencia local, debido a que los votantes tendrían atención en políticas públicas de nivel nacional (Chhibber y Kollman, 1998), además, que existiría una ventaja del nivel nacional en la competencia regional (Brancati, 2007: 136), y que los partidos políticos regionales tendrían un elevado costo en participar de las elecciones a nivel nacional, lo cual desalentaría su competencia (Ibid.,139). Por consiguiente, para los partidos políticos regionales sería más ventajoso participar en la política nacional, pero sin tener una presencia nacional (Heller, 2002), es decir, existe un punto de equilibrio que maximizaría su existencia, y ello sería parte de otras variables ajenas a la centralización/descentralización, como por ejemplo, el sistema político, el sistema electoral, tipo de gobierno, y secuencia de elecciones estados (Brancati, 2005, 2007; Leiras, 2009)

Una tercera línea de argumentación se centra en identificar incentivos y desincentivos para nacionalizar o territorializar el sistema de partidos con explicaciones alternativas a los clivajes y a los rendimientos políticos. Como se señaló en el párrafo anterior, el centralismo generaría incentivos para nacionalizar el sistema de partidos (Chhibber y Kollman 1998), pero además el autor argumenta, que el sistema de partidos y la competencia electoral se ha nacionalizado mucho debido a la industrialización y homogeneización de las estructuras políticas y del estado (Chhibber y Kollman, 2004). Esto sugiere que el votante mediano se movería influido por los cambios globales y sus efectos en la restructuración de los estados, a declinación de la capacidad estatal, la membrecía de los partidos políticos y la existencia de partidos políticos enfocados a problemáticas específicas (Hepburn, 2009), es decir, podría existir un proceso oscilante similar al continuum de la descentralización/centralización.

Empíricamente, buena parte de la investigación se ha centrado en países que presentan clivajes regionales, y que tienen estructuras institucionales que permiten la existencia de partidos políticos regionales, dicha condición alude al estudio de un reducido número de países que reúnen estas características. Ziegfeld (2008) señala que los partidos regionales son componentes cruciales de los sistemas del partido en un número reducido de países, tal como ocurre en la India, Italia, Paquistán, Canadá, España y Argentina. Chhibber y Kollman (2004) estudian partidos regionales con clivajes regionales, como Gran Bretaña, que tendría clivajes de clases y regionales, Canadá, de lenguas y división

étnica, y Estados Unidos, que presentaría clivajes sociales. Heller (2002) estudia el estado de las autonomías españolas, en comparación con el Reino Unido y Bélgica, Hepburn (2011b), inclusive reduce el foco de análisis a los casos de Escocia, Quebec (Canadá) y Cataluña (España). Ello indica que el desarrollo teórico y empírico se ha concentrado en países europeos, a excepción de experiencias latinoamericanas, centradas principalmente en los estados federales de Brasil, Argentina y Venezuela (Leiras, 2009; Sagarzazu, 2011).

En este escenario, la definición de partidos políticos regionales es representada generalmente por su ámbito territorial de competencia política. Hepburn (2009) señala que los partidos políticos son considerados instrumentos para la integración nacional a través del estado, a través de funciones representativas y la coordinación de la hechura de políticas públicas. En una definición acotada, los partidos regionales son aquellos que compiten por los votos en una región o de regiones dentro de un país y éstas son a su vez el nivel de gobierno directo debajo del nivel nacional (Brancati, 2005). Los partidos regionales existen entonces porque ciertas regiones dentro de un estado tienen intereses y preocupaciones únicas que no pueden, o no son tratadas adecuadamente, diferenciándose en que compiten solamente en una región de un país ya sea en elecciones nacionales o subnacionales, esto es regionales o locales, tendiendo a centrar sus agendas en temas que afectan solamente a la región, lo que los diferencia de los partidos nacionales que concentran sus agendas en los problemas que afectan a los distintos grupos en el país. (Ibíd., 2005).

Pasando ahora a la realidad chilena, se observa que han existido variadas iniciativas para constituir partidos políticos regionales, en especial por iniciativas de Alcaldes y Diputados que han entrado en conflicto con sus propios partidos (El Mercurio, 29.04.00). Cada uno de ellos los analizare en el capítulo dos de este trabajo a efecto de demostrar que la inexistencia de clivajes sociales regionales y a la fuerte presencia de incentivos político-institucionales tiende a la competencia partidaria. La causa tradicional de los partidos regionales debido a la existencia de clivajes regionales, ya sea por etnia, identidades o demandas regionales es débil en los orígenes de las experiencias de partidos regionales que revisare. La constitución de partidos casi exclusivamente en la zona norte del país, obedece más, a la menor exigencia de adherentes para inscribir los partidos políticos y a que la mayoría de sus fundadores son ex militantes y actores políticos relevantes de los partidos políticos con representación nacional que a causas regionales como las enunciadas en este acápite.

4.3-. LOS ESTUDIOS SOBRE ELECCIONES LOCALES Y POLÍTICA LOCAL EN CHILE

En Chile se observa una escasa investigación científica sobre la política y el gobierno local, situación que explica en parte la poca evaluación empírica y sistemática de la experiencia municipal. En efecto, el diagnóstico sobre la Ciencia Política (CP), muestra un "nivel poco satisfactorio" y aunque esta realidad varía de institución en institución, su estado "es inadecuado para atender las necesidades de una sociedad que aspira a un importante proceso de modernización" (Orrego, 2000: 1; Cansino, 1995: 11 y 12).

Una mirada al siglo XX nos muestra que en la década de los sesenta, se conocen los primeros y más importantes trabajos (Valenzuela, 1977; Martínez, 1969). Entre extranjeros destaca el de Peter S. Cleaves. 1969 y de Rafael López Pintor. 1969) sobre la arena de política local y la administración local, primando el estudio de los movimientos sociales (Nos referimos a la experiencia de INSORA de la Universidad de Chile, CEPLAN de la Universidad Católica y FLACSO, creada en 1957). Será durante esta década cuando aparece con nitidez la Ciencia Política empírica, distante de los enfoques filosóficos y jurídicos, pero tributaria de la rama literaria más cultivada en Chile; el ensayo social y político y el documento de denuncia (Chaparro y Dooner, 1977: 8 y 10). De hecho, sólo en 1969 se formó el primer Instituto de Ciencia Política en la Universidad Católica. Entre 1960 y 1973 la CP surge como una disciplina ideologizada, en la que el politólogo se expresaba, no como científico, sino como militante de un partido, prevaleciendo la lealtad partidaria por sobre la lealtad a la disciplina. En el contexto latinoamericano esto no debería extrañarnos si recordamos la crítica de Gabriel Almond a la teoría de la dependencia y la subordinación de la academia a metas políticas.

En esta década el acceso a la esfera pública se realizaba a través de los partidos, por lo que la CP fue insertada en el conflicto político-ideológico existente. En la Universidad se rechazaba la labor del profesional y se reivindicaba al intelectual comprometido con la búsqueda de los cambios, relegando los problemas empíricos en beneficio de temas ideológicos (Lechner, 1990: 1, 5 y 6; Huneus, 2003: 31). Los contenidos en conflicto representaban dos modelos asociados a visiones institucionales y de roles profesionales. Primero estaban los funcionalistas, con un "marco analítico basado en la modernización y un concepto límite de 'desarrollo'". Los segundos, de origen marxista, tenían su marco

analítico en la teoría de la dependencia y "el concepto límite de 'socialismo'" (Garretón, 1985: 198)

La politización de la comunidad académica y su fragmentación ideológica generó además una ruptura entre los politólogos y los actores políticos, los que veían en los primeros una actitud elitista que suponía que la conducción de los procesos políticos y sociales lo realizarían los intelectuales y no los dirigentes políticos elegidos por las "bases". Este elitismo debilitó la CP facilitando, su eliminación de la Universidad por el régimen autoritario (Huneus, 1983: 24).

En la década del setenta poco sabemos del municipio bajo el régimen autoritario del General Pinochet (1973-1989). Hasta 1981 los estudios de ciencia política en las Universidades eran fundamentalmente estudios en el área de Relaciones Internacionales (Godoy y Vial, 1989: 301) y que la economía era la disciplina más cultivada y que lo seguirá siendo hasta el día de hoy. Es más, existen más de 20 revistas de economía y administración publicadas regularmente por las Universidades Chilenas y sólo dos de Ciencia Política (Revista Política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y Revista de Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Lo que sí se conoce en esta década y en la siguiente, es la sistemática expulsión de numerosos académicos, provocando con ello un daño al desarrollo de la CP cuyas consecuencias aún permanecen (Huneus, 2003: 31).

En 1983 se forma el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile el que unido al Instituto de Estudios Internacionales de la misma Universidad y el ICP de la Universidad Católica darán forma a las tres principales instituciones dedicadas a la disciplina.

En los ochenta, se inicia el estudio de la problemática local por distintos Cientistas Sociales albergados en instituciones académicas privadas (Brunner, 1985), donde paradójicamente, se entran a preocupar de las instituciones y los procesos políticos cuando el régimen autoritario intenta eliminar la esfera política (Lechner, 1990: 3). Será en estos centros donde surgirán los trabajos más importantes ya que en las dos revistas de ciencia política que existían, sólo aparecerán dos artículos sobre temas locales en esta década (Etchepare, 1992: 13-61; Rehren, 1992: 87-108), ambos en la Revista "Política" de la Universidad de Chile.

En los noventa, tras el inicio del proceso de redemocratización la CP, se verá enfrentada a dos problemas, primero pierden el espacio ganado al emigrar sus

investigadores a cargos en el nuevo gobierno y segundo van perdiendo el apoyo financiero de los organismos internacionales y sus antiguos integrantes ahora desde el Ejecutivo no brindaron el respaldo financiero necesario para darle continuidad a buena parte de ellos (Huneeus, 2003: 32). Además, se les empieza a criticar su tendencia a la “ingeniería política” retomando viejos debates de antaño sobre presidencialismo versus parlamentarismo, trabajando “disciplinadamente al interior del sistema” (Salazar, 1994: 10-12). Paralelamente, el nivel internacional logrado se sustenta en los seniors formados en los años '60 observándose escasa renovación (Lechner, 1991: 15)

En esta década y como un fenómeno extendido en AL la visión de los municipios empieza a cambiar y se revaloriza su institucionalidad (Bervejillo., 2005: 279), lo cual no significa que la politología latinoamericana haya incorporado los estudios sobre gobierno y arena de política local entre las principales orientaciones de investigación (Alcántara y Ramos 1999:156-159). De hecho, en muy pocos estudios sobre democratización se consideró a los gobiernos locales (Pineda, 1996: 373) y los escasos estudios comparados son de mediados de los noventa (Nickson, 1995).

Sin embargo, en esta década en AL las ciudades y municipios pasaron a ocupar la atención de los políticos, funcionarios e investigadores y se introducen cambios en las constituciones tendientes a la descentralización autonomía económica y financiera (Ziccardi. 1996: 7), gatillado por las agencias multilaterales de crédito (Brusco, et al. 2003: 53). Se pasa entonces de una crítica frecuente sobre la incompetencia y falta de recursos a un rol de promoción de la democracia de los anteriormente ignorados gobiernos locales (Seligson y Córdoba, 1995: 21).

Finalmente, desde otras disciplinas de las Ciencias Sociales, lo local ha sido estudiado escasamente. En Historia están los trabajos de Jaime Etchepare Jensen, María Angélica Illanes Oliva, y muy especialmente los de Gabriel Salazar Vergara. En Sociología; los trabajos de Tomas Moulian, Sergio Galilea Ocon (2011), Eduardo Palma y Sergio Boissier. Estos últimos tres más preocupados de los temas de descentralización y regionalización.

CAPITULO V. EL GOBIERNO LOCAL BAJO EL REGIMEN AUTORITARIO 1973-1990

En este capítulo mostraré que Chile emerge del ciclo autoritario (1973-1989) con una institucionalidad local totalmente cambiada, ya que se le dotó de recursos, funciones, atribuciones, capacidad técnica, y poder para administrar los servicios locales, intención que aparece tempranamente en los objetivos de los militares. De hecho, en la convocatoria al 1° Congreso Nacional de Alcaldes, el General Raúl Benavides, Ministro del Interior, decía: “Hoy en Chile, el Municipio saneado de los vicios de la politización, tecnificado en sus organismos superiores, simplificado los sistemas de participación, se ha transformado dentro del esquema administrativo nacional, en el gran factor de relación, ya que en la actualidad el Municipio es el más importante receptor de las aspiraciones de la comunidad nacional”. (1978: 13).

Para varios intelectuales ligados a la oposición de la época ello era así; eliminando los rasgos autoritarios, el marco institucional representó un avance respecto al que había hasta 1973 (Tiróni, 1988: 8). Es más, esto representó una coyuntura que debía ser aprovechada, ya que difícilmente se hubieran podido introducir los cambios que el desarrollo local de Chile requería, bajo una forma de gobierno distinto (Boisier, 1996: 12 y 2000: 50). Los cambios fueron una reacción -y posteriormente un proyecto-, hacia una visión crítica bastante generalizada en cuanto a que los municipios con anterioridad a 1973, constituían sistemas cerrados sobre sí mismos, sin capacidad de inversión, sin respuesta para las crecientes demandas sociales, políticamente desprestigiados y técnicamente deficientes.

Por ello, el régimen militar no fue un mero paréntesis entre dos formas de democracia; los diecisiete años no se pueden reducir sólo al general Pinochet. Se debe considerar, además, la coalición de partidos que lo acompañó al final de su mandato y el impacto en los partidos y en la cultura política (Lira, et al. 1986: 1; Huneeus, 1998: 50) que es profundo y serio, tal como analizaré en el próximo capítulo.

Sobre la génesis del proceso enunciado anteriormente y el golpe militar en Chile, temas que no serán abordados en esta tesis, existe abundante bibliografía que busca desde distintas perspectivas, explicar por qué se produce el quiebre de una “democracia” que en el contexto latinoamericano era reconocida como ejemplar. El quiebre, eminentemente político, dio paso un régimen autoritario –distinto a una mentalidad autoritaria que, en el caso chileno, se evidencia desde la época de la

Colonia, cuando era una Capitanía General movilizada militarmente (Gazmuri, 2000: 128)-. El concepto de autoritarismo que utilizaré será el elaborado por Juan Linz, (1978: 212) quien lo define como “sistemas políticos con pluralismo político limitado, no responsable, sin una ideología elaborada y directora, pero con una mentalidad peculiar, carentes de una movilización política intensa y extensiva, excepto en algunos puntos de sus evolución, y en los que un líder o a veces un grupo reducido ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles”.

Si bien los militares se habrían comprometido en un corto período a retornar a la normalidad institucional democrática, con la “Declaración de Principios del Gobierno Militar” en marzo de 1974 ,se empezó a manifestar la intención de mantenerse en el poder por largo tiempo (Chaparro, 1985: 17) y con ello se pasó de un discurso “restaurador”, que buscaba legitimarse en función de restablecer el imperio de la Constitución de 1925 y el orden quebrantado, a uno “regenerador”, que planteaba la necesidad de construir un orden político y socioeconómico nuevo y, finalmente, a uno “revolucionario”, que aspiraba a la institucionalización permanente del poder militar, que se plasmó en el “Discurso de Chacarillas”, elaborado por Jaime Guzmán para Pinochet (Cristi, 2000: 12), donde se muestra por primera vez una visión neoliberal (Cañas, 1997: 74 a 79).

Lo anterior se evidenció en las políticas públicas y los planes de desarrollo formulados por el régimen autoritario, que pueden resumirse en tres ideas básicas: privatización, mercado y Estado subsidiario; seguridad nacional; y despolitización de la sociedad, control y debilitamiento de las organizaciones sociales (Raczynski y Serrano, 1988: 15). Lo que buscó fomentar el régimen autoritario lo define bien Tironi: la libertad individual entendida como acceso a los mercados abiertos; el placer del consumo tomado como instrumento diferenciador y gratificador; la movilidad social como desafío individual; una economía de exportación sostenida en la empresa privada; y la oferta como principio del dinamismo económico (Tironi, 1990: 22 y 23)

Esto significó el alejamiento definitivo del tono corporativista que se evidenció en los inicios del régimen autoritario, que reflejaba la influencia de corrientes integristas católicas. Al dar paso a un discurso neoliberal, se permitió que un grupo de economistas y tecnócratas generaran una arquitectura económica y social que caracterizara al régimen autoritario (A. Valenzuela, 1993: 77) que, al mantenerse en el poder durante 17

años, produjo una verdadera revolución (Moulian, 1992: 22. Para una opinión en contrario ver Ferandois, 1998: 411 a 437).

¿Por qué se quedaron 17 años? Si se considera la interacción conceptual ambivalente entre Nación y Estado propia de las FFAA, el golpe militar fue justificado “en nombre de la Nación, contra un Estado que se ha apartado de los altos destinos de la Nación”, comprometiendo su supervivencia. Cuando el régimen militar se establece, el Estado se identifica con la Nación y es el encargado de realizar este destino, llámese Bien Común o de otra manera; luego, cualquier discrepancia es vista como un cuestionamiento a la esencia de la Nación, Estado y gobierno militar. Las FFAA son en -este contexto-, el baluarte de la Nación y la garantía de su continuidad histórica (Garretón, 1983: 90 y 91).

Visto de otra manera, se ha sostenido que representó un proyecto de reestructuración global, que rompió violentamente con la tradición de la sociedad chilena en sus relaciones económicas, en la naturaleza del Estado y las concepciones ideológicas-culturales dominantes (Vergara, 1980: 1), y porque legó un sistema institucional que impuso las reglas de la transición, generando un marcado sistema que tendía al consensualismo (Moulian, 1992: 22).

5.1. El Modelo

El régimen militar pasó de una primera “fase reactiva” (1973 a 1977), tendiente a desarticular el sistema de relaciones sociales existente hasta 1973, a una “fase fundacional” o “transformadora” (1976/1977 y 1981/1982) que buscó la reestructuración de la relación entre el Estado y la sociedad civil, de modo de cambiar la tradicional relación que había existido entre política y sociedad (Garretón, 1988: 113). En la primera etapa no hubo consenso sobre el modelo y proyecto político o económico-social de largo plazo (Manuel, Roberto y Carmen Garretón, 1998: 13). En la segunda, se propuso una democracia calificada como “autoritaria, protegida, tecnificada, integradora y participativa”, sobre cuyos contenidos y mecanismos específicos no se dieron mayores precisiones y fueron expuestos en un discurso pronunciado por Pinochet en el sector de Chacarillas en 1977 (Garretón, 1982: 358), expresando la arquitectura jurídica que impuso Jaime Guzmán en una estrategia política de largo plazo. En 1974, al iniciarse el estudio de la nueva Constitución, este abogado expresó que el fracaso de los gobiernos

anteriores se debió a la existencia de un orden institucional que los constreñía, pero que el nuevo gobierno encabezado por el General Pinochet no tenía tales limitaciones porque éste había “asumido el poder total, de modo que es responsable de sus actos ante Dios y la Historia” (Cristi, 2000: 10).

El nuevo modelo de sociedad que se buscaba junto al ordenamiento político permanente, se expresó en la Constitución de 1980 (Manuel, Roberto y Carmen Garretón Merino, 1998: 10; Cumplido, 2000: 317 a 332), sancionada vía un plebiscito de dudosa legalidad, pero que significó para el régimen militar la “derrota de los políticos” por parte de la “alianza entre militares y economistas. Los militares proporcionaron el orden, la seguridad y la confianza. Los economistas brindaron las ideas nuevas capaces de levantar el país de su postración y de liberar las energías para emprender la marcha veloz al desarrollo” (Arraigada, 1998: 103). O dicho de otra forma, los primeros aportaron el autoritarismo político; los segundos, un crudo neoliberalismo económico. Estos economistas no sólo defendían los beneficios del mercado, sino que ofrecieron justificaciones técnicas para fundar un nuevo orden político y social, y también una disposición para batallar con neutralidad y objetividad científica contra lo que denominaron demagogia y politiquería. Como dijera Mónica Madariaga, ex Ministra de Justicia de Pinochet, las exposiciones en el gabinete por parte de los economistas eran percibidas como sólidas y contundentes, a tal punto que los no economistas se sentían “verdaderos pigmeos” (Montecinos, 1997: 21 y 135).

Entre los militares y los economistas estaban los “gremialistas”, quienes dieron la coherencia definitiva al modelo, que fue principalmente político y en menor medida económico. Con los “Chicago Boys” compartían un origen común: habían estudiado en la misma Universidad, la Pontificia Universidad Católica de Chile. Asimismo, ambos grupos tenían experiencia política desarrollada en esa casa de estudios superiores (Huneus, 1998: 126 y 130), y compartían una herencia de la Universidad de Chicago: una larga desconfianza y desprecio por la política (Walker, 1988: 77).

Ambos grupos generaron el núcleo hegemónico que asumió la conducción del Estado y establecieron -especialmente los “Chicago Boys”-, sólidos lazos con los grupos financieros (Garretón, 1982: 358), constituido por un pequeño grupo de grandes empresarios que a fines de los ’60, buscaron desplazar la “hegemonía ideológica oligárquica” de la “vieja derecha”, que expresaba -a su juicio-, comportamientos políticos y económicos premodernos, estatistas y mercantilistas. Surgió así, una nueva

derecha que se distanció del “arreglo democrático” (Tironi, 1998: 65) o del “estado de compromiso” existente hasta 1973. La estrategia que siguieron requirió de una “élite tecnocrática” que pudiera difundir y poner en práctica una nueva ideología de derecha. Para ello contaron con el concurso de instituciones norteamericanas (Tironi, 1998: 66).

Esta “nueva derecha” permitió que el gobierno de Pinochet tuviera varias y poderosas ideas fuerza, más allá del anticomunismo y la seguridad nacional, las que se plasmaron en 1979 con las llamadas “siete modernizaciones”, una de las cuales fue conocida como “municipalización”. Esta fue entendida como el traspaso de funciones del nivel central, tales como educación y salud al nivel local, buscando establecer un mayor control social de la población mediante la absorción de demandas concretas que no alterasen las bases del régimen autoritario (Morales, 1986: 1). La “municipalización”, sin embargo, mostró una menor penetración por parte de la “nueva derecha”, ya que ésta expresaba más bien la creciente personalización del poder militar.

El discurso “regenerador” que sustentaba las modernizaciones buscaba recuperar el sentido de autoridad, jerarquía, orden y progreso que habrían caracterizado la llamada “República Portaliana del siglo XIX” ya que el “estatismo” y el “sistema de partidos” habían generado “una crisis fundamental”, una decadencia, donde el primero había ahogado la iniciativa individual dada la existencia de un estado omnipresente y paternalista, y el segundo, caracterizado por el régimen autoritario como anacrónico y corrupto, politizó y dividió a la sociedad, favoreciendo la movilización social y con ello, el ascenso de la “izquierda marxista” (Cañas, 1997: 76).

5.1.1. El modelo político a nivel local

En diciembre de 1973 se creó la Corporación Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) dirigida por un Teniente Coronel de Ejército, que tuvo como objetivo iniciar la descentralización del Estado, no obstante existir una obvia contradicción lógica “entre una prédica descentralista (en lo político) y una realidad de un régimen autoritario incapacitado, por ello mismo, de abrir espacios políticos propios de un proyecto descentralizador” (Boisier, 2000: 68). Una parte de esta descentralización fue el proceso de regionalización, que no respondía a ninguna demanda social significativa. Más bien era un diagnóstico bastante acertado por parte de los militares de su necesidad administrativa. Sin embargo, este proceso se había iniciado

bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalba, quien había propuesto dividir al país en 12 regiones, y continuó en el gobierno de Salvador Allende, que diseñó las llamadas macro regiones. (Pozo, 1993: 161-162).

Previamente, en octubre de ese año, se declara en reorganización a todos los servicios de la administración pública, incluyendo las municipalidades; ello por “la situación de emergencia que vivía el país y la voluntad de la Junta Militar de restablecer los principios de orden, disciplina, jerarquía y moralidad pública” (Decreto Ley N° 98).

La reorganización significó que los empleados públicos, considerando la administración central, municipalidades y empresas del Estado, vieran fuertemente disminuida su presencia, ya que entre 1974 y 1975, 100 mil funcionarios públicos “fueron despedidos debido a la reducción de gastos fiscales”. (Revista Qué Pasa. 19 de junio de 1974: 62). También se declaró a todos los profesionales como funcionarios de confianza, lo que condicionó la estabilidad laboral a la adhesión al régimen autoritario. De hecho, recién el 23 de septiembre de 1989 fue publicado en el Diario Oficial el Estatuto Administrativo. Es decir, seis meses antes de terminado el régimen autoritario (Diario La Tercera, 30 diciembre 1989).

La intervención militar sobre las municipalidades se produjo en virtud del Decreto Ley N° 25 del 22 de septiembre de 1973, lo que le permitía esencialmente designar a los Alcaldes y, paralelamente, ejercer un control riguroso sobre la población, especialmente de las organizaciones comunitarias (Pozo, 1981: 5). Para ello se erradicaron “campamentos” con tradición de “organización y combatividad”, desplazándolos desde comunas con alto nivel de ingresos, a comunas caracterizadas por su creciente marginalidad económica y social. Asimismo, se designó a los dirigentes de Juntas de Vecinos y se reprimieron los intentos de organización alternativos al oficial (De la Maza, 1981: 85).

En lo anterior no existió una nueva concepción de gobierno local (Pozo, 1981: 6), tal como se observó en el “modelo económico”. En el municipio se sustentó más bien el concepto de subsidiariedad, que buscaba que las asociaciones o grupos tuvieran la suficiente autonomía para representar sus intereses, donde la intervención del Estado debía ser mínima: garantizar el orden, la entrega de bienes y servicios públicos (justicia y defensa) y la sustentación de las actividades del sector privado, mediante el apoyo a actividades indispensables que no resultaran rentables producir en forma privada (Raczynski y Serrano, 1988: 15).

El nuevo modelo buscó y procuró acercar lo más posible a los propios usuarios lo referido a la resolución de los asuntos que les concernían, así como la prestación de servicios (Saavedra, S/f: 5). Esto expresaba el principio de “proximidad” que se produce entre el municipio y el ciudadano, y que le permitió al régimen autoritario entrar a distinguir entre “poder político” -la capacidad de decidir asuntos de interés general-, y “poder social” -el “poder de organizaciones intermedias para desarrollarse con legítima autonomía”- (“Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, 1974: 26-27).

Inicialmente, los informes de la CONARA planteaban una definición de Comuna (Saavedra, S/f: 10) que requería una elección de las autoridades edilicias por votación popular, siendo rechazado por el Comité Asesor de la Junta Militar (C.O.A.J.), que propuso, en cambio, la autonomía administrativa de las comunas, que estarían a cargo de las municipalidades y, en el caso de la designación de los Alcaldes, salvo “aquellas que por su densidad poblacional o de ubicación geográfica su nombramiento deba corresponder al Presidente de la República”, la comunidad podría intervenir en la elección a través de los Consejos de Desarrollo Comunales (CODECO), los que formularían proposiciones mediante ternas a los Consejos Regionales para que éstos designaran, a su vez, a la “máxima autoridad comunal” (Saavedra, S/f: 12 y 13).

La CONARA propuso que las municipalidades tuvieran a su cargo, junto a sus responsabilidades de planificación, desarrollo comunitario, aseo y ornato, tránsito público, urbanismo y construcción, las de administrar la salud primaria, la educación pre-escolar, básica y secundaria, y todos aquellos programas sociales que estuvieran a cargo del Estado (Saavedra, S/f: 16). Con este objetivo se dividieron las atribuciones de la municipalidades en privativas: 1. La formulación, ejecución y fiscalización de la política, el plan y los programas de desarrollo comunales, con énfasis en los aspectos de carácter social y territorial, y de acuerdo con las políticas y planes de desarrollo nacional y de la región correspondiente; 2. La elaboración, modificación, ejecución y control del plan financiero y del presupuesto; 3. La administración de los bienes municipales y de los nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo aquellos que en su naturaleza o fines, corresponda administrar a otros organismos; 4. La aplicación de las normas sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna, en la forma en que determinen las leyes y las instrucciones técnicas de carácter general que imparta el Ministerio respectivo; 5. El cuidado del aseo y el ornato de la comuna; y 6. La aplicación de las normas legales de construcción y urbanización dentro de las

condiciones que determine el respectivo plan regulador comunal, sujetándose a las instrucciones técnicas de carácter general que impartía el Ministerio respectivo, y que les correspondían como ente público y que sólo el municipio podía ejercer, y aquellas compartidas, como por ejemplo, en lo social las obras de urbanización y viviendas sociales; comercio e industria; arte y cultura; alfabetización y capacitación; emergencias provocadas por calamidades públicas; poblaciones en situación irregular; salubridad pública e higiene ambiental; deporte y recreación; asistencia social; y todos aquellos problemas que afecten a la comuna y que se ejercían en forma conjunta con otros organismos estatales.

Paralelamente a la definición de funciones, el régimen autoritario entró a organizar el municipio y las estructuras políticas locales de forma autoritaria, ya que la llamada “crisis municipal” que se analizó en el capítulo anterior fue interpretada por el gobierno militar a nivel político y administrativo:

Cuadro N° 8. Diagnóstico sobre los municipios

A nivel Político:	A nivel Administrativo y de Gobierno Interior:
El Alcalde carecía de reales potestades de Mando y de una reglamentación clara y precisa de sus atribuciones ejecutivas.	Las municipalidades estaban desvinculadas de los otros niveles de la administración y no había una adecuada integración y coordinación, lo que restaba eficacia y racionalidad al quehacer municipal.
Politización de los organismos comunitarios: Juntas de Vecinos, Centros de Padres y Apoderados, Centros de Madres y otros (DL 25 del 22/9/73). No estaba reglamentada la participación de la población en la administración local, ni existían mecanismos para posibilitarla y llevarla a cabo.	Falta de recursos financieros.
No existían mecanismos y normas que promovieran y aseguraran la participación de los ciudadanos en el gobierno local	Existencia de corrupción e ineficiencia. En palabras del General Benavides, Ministro del Interior en 1978: “el Municipio tradicional, reflejo de la desidia funcionaria y de la apatía e indiferencia de la población comunal, es anacrónico”.
	Exceso de personal, especialmente las funciones de exclusivo carácter político.

Fuente: Construido a partir de: Hagen Gleisner, 1988. Pág. 156 y Primer Congreso Nacional de Alcaldes, 1978. Pág. 35.

El diagnóstico en ambos niveles fue reconocido y compartido por algunos técnicos de oposición al régimen autoritario. Por ello, las reformas que se impusieron al sistema municipal incorporaron gran parte de las críticas que se le hacían con anterioridad al golpe de Estado (Rosenfeld, et al. 1988: 190). Externamente se tuvo la misma opinión, lo que se evidenció en el Banco Mundial, que reconoció un notable adelanto en la transformación de los recursos humanos en las municipalidades, donde “de

empleados sujetos a los vaivenes de la política, cuya mano de obra se caracterizaba por el bajo rendimiento, han pasado a ser los gobiernos locales con el más alto grado de profesionalismo de la región” (Banco Mundial, 1994: 16-17).

De ese modo, la búsqueda de “profesionalismo” se entendió como “despolitización” de los municipios en la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno en 1974, ya que se debía “restituir a los municipios del papel trascendente e insustituible que les corresponde como vehículo de organización social, devolviéndoles su carácter de entidad vecinal al servicio de la familia y del hombre, incompatible, por tanto, con la politización a la cual se los ha arrastrado” (Pág. 30).

5.1.2.- La nueva organización municipal

En la Constitución de 1925 las municipalidades eran organismos de administración comunal territorialmente descentralizados, es decir, no estaban vinculados jerárquicamente con el Presidente de la República ni con ningún órgano de la administración central. Con el Decreto Ley 573 de 1974, el Alcalde pasó a ser designado por el Presidente de la República, suprimiendo la distinción entre gobierno y administración interiores, ya que esta última se subordinó a los objetivos políticos del régimen autoritario, estableciéndose cuatro diferencias: Territorial, se crea la región como instancia de gobierno; anteriormente ésta era sólo una unidad definida para fines técnicos, de planificación; se redefine la instancia provincial de gobierno; y se instituye un cambio en la naturaleza jurídica. Segundo, Facultades Decisorias: hay un aumento sustancial en las atribuciones de Intendentes, Gobernadores y Alcaldes, acompañados por un aumento en los recursos y un esquema que tenía importantes rasgos descentralizadores. Tercero: Recursos Profesionales y Técnicos, se institucionaliza la planificación de los niveles regional y local. Las autoridades en cada nivel cuentan con apoyo técnico profesional para la preparación y ejecución de planes, proyectos y programas en beneficio de su territorio y sus habitantes. Tales funciones recaen sobre la Secretaria Regional y Comunal de Planificación y Coordinación (las SERPLAC y SECPLAC). Y Cuarto, Participación de la Comunidad, en cada unidad territorial se define un Consejo de Desarrollo Regional (CODERE) y comunal (CODECO), ligados a la conceptualización de participación que manejó el régimen autoritario (Raczynski y Serrano, 1988: 23-24), para el que las municipalidades eran servicio público al que se le

exigía no dejarse instrumentalizar por los partidos políticos. El municipio debía transformarse en un servicio público más dependiente del gobierno nacional (Cumplido, 1983: 23), un “órgano final de la jerarquía administrativa y territorial del Estado, constituyéndose el nivel político administrativo más directo de contacto de la comunidad organizada” (Informe Final del Primer Seminario de Alcaldes, 1978: 277).

Cuadro N° 9. Sistema de Gobierno y Administración del Estado

Nivel	Subsistemas						
	Jerárquico	Participativo		Técnico			
Nacional	Presidente de la República Representante Inmediato: Ministro del Interior	Consejo Nacional de Desarrollo	Nacional	de Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN)			
Regional	Intendente Regional	Consejo Regional de Desarrollo (COREDE)	Regional	de Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC)			
Provincial	Gobernador Provincial	Comité Asesor Provincial		Secretaria Provincial de Planificación y Coordinación (SEPPLAC)			
Comunal	Alcalde Municipal	Consejo Comunal de Desarrollo (CODECO)	Comunal	de Secretaria Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC)			

Fuente: Elaboración propia a partir del organigrama propuesto por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa CONARA, 1974. Pág. 14.

La estructura de la institucionalidad que se observa en el cuadro anterior, se definió en base a tres subsistemas: participativo, jerárquico y técnico, todo ello en cuatro niveles: nacional, regional, provincial y comunal (Boisier, 1996: 21). Esto respondía al diseño de un sistema jerárquico de unidades territoriales con funciones similares, capacidad de toma de decisiones equivalente y una estrecha integración bajo una línea de mando emanada directamente del Poder Ejecutivo (Rehren, 1991: 224). De hecho, en el contexto de la regionalización CONARA planteaba en 1979: “Como logro de la regionalización...puede asegurarse que ningún problema, ninguna aspiración, ninguna inquietud de la comunidad es desconocida por S. E. el Presidente de la República, cuya presencia y acción personal se extiende a todo el territorio del país” (citado en Pozo, 1986: 10).

En la base se observa al municipio, que responde a la idea de que era la instancia más cercana a las demandas de la ciudadanía y respondía a una “regionalización” que

no constituyó una forma de descentralización política, sino a la necesidad de aumentar al máximo la eficiencia del sistema político, por medio del establecimiento de una rígida cadena de mando que descendía del Presidente al Alcalde y a la comunidad local (Rehren, 1992: 225).

En palabras de quien fuera Ministro Secretario General de Gobierno, General de Brigada René Vidal Basaure: “Hoy en la actualidad el gran partido político para nosotros es ‘Chile’. Su presidencia radica en el Presidente de la República (Pinochet) y su ejecución va en la línea de Intendentes, Gobernadores, Alcaldes, pero básicamente en el Alcalde; él es el hombre que entra en contacto con la ciudadanía” (1978: 68 y 69). La autoridad y el poder de Pinochet se extendían territorialmente en el país a través de la designación de las autoridades regionales (Intendentes y Gobernadores) y locales (Alcaldes), mostrando un rasgo del autoritarismo imperante: la concentración personalizada del poder, donde las Fuerzas Armadas, especialmente el Ejército, asumieron un rol conductor del aparato del Estado (Morlino, 2009). El efecto no buscado fue que el Presidente de la República pasó a ser “personalmente responsable por el buen o mal desempeño de 323 alcaldes que aparecían ante la comunidad como sus representantes directos” (Rehren, 1991: 245).

El modelo generó cambios importantes en las funciones de los alcaldes y en menor medida en los Consejeros Comunes. Por una parte, se reprodujo a nivel local el sistema autoritario, donde los consejeros no eran un contrapeso del alcalde, ya que por temor a la politización, la articulación de demandas locales y la transmisión de ellas se canalizaba mayormente por un solo conducto: el alcalde. Por la otra, los Consejeros Comunes y especialmente el Alcalde dejaron de desempeñar la función de “intermediadores” para solucionar los problemas comunales, sino que estuvieron limitados a los niveles provincial y regional, siguiendo la línea jerárquica de mando establecida por el régimen militar, con ello el sistema de brokers y antigua organización de los partidos para articular demandas locales sufrió un fuerte golpe (Rehren, 1991: 245). Sin embargo, esto no significó que el “conducto regular” que establecía el modelo se respetara totalmente. De hecho, los alcaldes denunciaban la existencia de una práctica no sólo del sector del privado, “en orden a someter problemas comunales a las autoridades superiores”, incluido el Ministro del Interior, “omitiendo o desconociendo la competencia del alcalde respectivo. En el caso de los municipios rurales, se denunciaba que los alcaldes eran “frecuentemente desautorizados por los Sres.

Gobernadores...los particulares -en repetidas ocasiones- recurren directamente al Gobernador quien los desautoriza sin acopiar los suficientes antecedentes o inmiscuyéndose en materias que son de competencia exclusiva del Alcalde, de acuerdo a la ley” (Informe Final Comisión N° 2 “Dignificación del Cargo de Alcalde”, 1978: 337-338).

La nueva legislación municipal abandonaba “definitivamente” el principio de autonomía en “aras de una mayor eficiencia, ya que aparte de incorporarse el Municipio al sistema de Administración Interior del Estado, se le incorpora asimismo a la planificación, ejecución y fiscalización del desarrollo comunal, el que a su vez se vincula al desarrollo regional y en última instancia al desarrollo nacional” (Fernández, 1981: 45).

En el proceso de descentralización política y administrativa, que en el caso de los municipios significó la búsqueda de un espacio vigilado y controlado, se buscó una participación ciudadana tutelada y vertical, donde jugaron un rol central nuevas y viejas organizaciones (Gaitán, 1988: 110): el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO); la Dirección General de Deportes y Recreación (DIGEDER); los Centros de Madres (CEMA) y las Juntas de Vecinos, las que estructuraron una participación que comunicacionalmente se daba en dos sentidos: informarse de lo que piensa y hace la autoridad y presentar las inquietudes de la “base”, donde el contacto con las autoridades comunales era mayor a nivel rural (25%) que urbano (18.7%) (Culagovski, 1985: 10, 21-22). Sobre esto último poco sabemos; la encuesta de M. Culagovski nos dice que sólo un 22% de los entrevistados había hecho algún tipo de contacto para solucionar un problema, de los cuales un 52% era de orden social o comunitario y un 46% por situaciones personales o familiares (Culagovski, 1985: 3).

La primera y más importante organización fueron los CODECOs, creados en 1975 como un órgano asesor del Alcalde. Estaban compuestos por un número variable de miembros -entre 4 y 16 dependiendo de la cantidad de habitantes de cada comuna-, y eran designados por cuatro años. Esta instancia de participación de la comunidad estaba compuesta inicialmente por un 50% de organizaciones comunitarias, de las cuales un 25% eran organizaciones territoriales que tuvieran personalidad jurídica, tales como Juntas de Vecinos, Centros de Madres, organizaciones de riego y asociaciones de propietarios; y el otro 25% correspondía a organizaciones “funcionales”, tales como Instituciones Privadas de Educación, Centros de Padres y Apoderados, Cuerpo de

Bomberos, Clubes Deportivos. El 50% restante le correspondía a representantes de “actividades relevantes”, gremios y empresas que generaban producción de bienes y servicios.

En el caso de los gremios -entendidos como asociaciones de intereses económicos, profesionales y de servicios-, fuera de asignarles una función de carácter técnico, se buscó que reemplazaran a los partidos a nivel local, con el objetivo de implantar una representación de carácter funcional y corporativo. Esto fue innovador ya que, al abrir espacios para canalizar su influencia en la toma de decisiones locales, se les reconocía su importancia tanto a nivel horizontal (por medio de organizaciones territoriales) como horizontalmente (por áreas económicas), además de valorar el rol que tuvieron en el derrocamiento del Presidente Salvador Allende (Rehren, 1991: 222).

Sin embargo, con la Constitución de 1980 (Artículo 109) los gremios desaparecieron de los CODECOs ya que, en palabras de Jaime Guzmán: “el corporativismo debe ser detectado como un régimen incompatible con la democracia y con la nueva institucionalidad que propicia el actual Gobierno, porque las resoluciones de la autoridad gubernativa deben ser siempre independientes de los intereses de grupos sectoriales que representan los gremios o las agrupaciones regionales o vecinales” (Guzmán, 1981: 80). Su eliminación de los CODECOs representó la “marcha atrás del proyecto corporativo original” (Rehren, 1991: 235) y se justificó por el temor a que los gremios terminaran “por beneficiarse ellos mismos en lugar de la comuna” (Errázuriz, 1983: 71).

Dentro de las funciones que se le asignaron a los CODECOs estaba prestar acuerdo al presupuesto municipal, lo que pudieron realizar en las postrimerías del gobierno militar; en efecto, sólo desde 1988 quedaron encargados de aprobar los presupuestos municipales para ser ejecutados a partir del 1 de enero de 1989. Asimismo, debían prestar acuerdo a Plan de Desarrollo Comunal a proposición del Alcalde. Finalmente, y probablemente la función más importante de los CODECOs, era formar una terna para la designación del Alcalde en la respectiva comuna a fin de proponerla al Consejo de Desarrollo Regional (CODERE), facultad que sólo pudieron ejercer en 1989 tras la derrota de Pinochet en el plebiscito de ese año ante el candidato de la Coalición de Partidos de oposición. En esa fecha procedieron a presentar las ternas con las que se designaron a los alcaldes titulares en casi todas las comunas del país, lo que asumieron

por cuatro años a contar del marzo de 1990, fecha en que asumía la Presidencia de la República Patricio Aylwin (Saavedra, S/f: 17-18).

Fue evidente, entonces, que los Consejeros Comunales manifestaran idéntica opinión que los Regidores sobre el poco poder que las agencias del gobierno central y regional dejaban a las municipalidades (Rehren, 1991: 229).

Cuadro N° 10. Cambio en la percepción del poder municipal (1969-1984)

Pregunta: ¿Cree usted, que las agencias del gobierno central y regional dejan escaso poder de decisión a las municipalidades?

	1969*		1984	
	%	(N)	%	(N)
Muy de acuerdo	82	(61)	32	(21)
Un tanto de acuerdo	3	(2)	38	(25)
En desacuerdo	11	(8)	24	(16)
No sabe	4	(3)	6	(4)
Total	100	(74)	100	(66)

Fuente: Alfredo Rehren, 1990: 229.

* Datos tomados de Arturo Valenzuela, 1969.

Del mismo modo, los integrantes de los CODECOs reconocían su rol pasivo y receptivo. En efecto, algunos Alcaldes reconocían ya en 1978 que este organismo, al ser sólo consultivo y sin capacidad de control, pasaba a ser poco efectivo y a no cumplir el rol para el que fueron creados (Ver el discurso del Alcalde de Valdivia Luis Ibarboure Scholz en la inauguración al Seminario de Alcaldes de 1978: 17), ya que los proyectos y el presupuesto eran generalmente aprobados dentro del Comité Técnico del municipio, integrado por el Alcalde y los jefes de servicios municipales, todos ellos nombrados por el primero; luego de terminado este proceso, eran presentados para su aprobación a los CODECOs. Asimismo, la agenda que discutían en sus reuniones siempre era determinada por el Alcalde y no existían reuniones extraordinarias citadas por los Consejeros para deliberar sobre asuntos que ellos juzgaran importantes (Rehren, 1991: 238).

Si bien la naturaleza de las demandas no había cambiado desde los '60, en aquella época los Regidores eran un importante conducto para canalizar las demandas ciudadanas, lo que no ocurrió en el caso de los CODECOs, quienes normalmente no recibían peticiones particulares o de organizaciones; más bien ellas eran representadas mayoritariamente a los funcionarios municipales y en especial a los Alcaldes de forma directa (Rehren, 1991: 239), lo que reconocía la percepción de que el poder real estaba en este último. Esta falta de influencia se explica, en parte, por el modelo municipal que

“alcaldizaba” el municipio, por la mala organización de los grupos funcionales a nivel local, y por la falta de líderes que pudieran ser influyentes a niveles administrativos superiores (Rehren, 1991: 240): la provincia, región y finalmente los ministerios en la capital Santiago. Claramente, los CODECOS no tenían injerencia en la administración del municipio, ya que sólo se buscó que éstos fueran instancias representativas de la comunidad en el desarrollo comunal. De hecho, la Constitución de 1980, en su artículo 109, sólo contemplaba la elección para Diputados y Senadores, ya que en el municipio no habría “carrera política” (Fernández, 1981: 46).

Otra organización que desde 1968 era reconocida como importante, fueron las Juntas de Vecinos. Los propios alcaldes designados decían en 1978 que “las bases, especialmente en el caso de las Juntas de Vecinos, no les reconocen autoridad ni sus dirigentes tienen confianza en ellos para la solución de sus problemas, lo que los afecta directamente debido a que han sido designados en sus cargos por la autoridad (Ponencia de la Comisión N° 4: “El rol social del municipios”, 1978: 263). Esto ocurría porque en el modelo las Juntas de Vecinos se equiparaban a las organizaciones funcionales que representaban mayoritariamente a un voluntariado femenino como los Centros de Madre e instituciones asistenciales, fuertemente proclives al régimen militar.

Finalmente, un sector de la ciudadanía que interesó especialmente al régimen militar fueron los pobres. Buscando neutralizarlos políticamente con el objetivo de minimizar la imagen que se estaba formando en la opinión pública de que sólo existía interés por los empresarios, se llevó a cabo una política de erradicación hacia sectores periféricos (Huneus, 1988: 97). En este proceso de erradicación, los organismos descentralizados como las municipalidades asumieron un rol clave, ya que empezaron a administrar subsidios focalizados. Las municipalidades contribuían a seleccionar a los beneficiarios y a distribuir subsidios del gobierno central como las pensiones asistenciales (PASIS) y el subsidio único familiar (SUF). También manejaron los programas de empleo mínimo (PEM) y los programas de empleo para jefes de hogar entre los años 1982 y 1983, destinados a absorber el fuerte desempleo que surgió en la crisis económica de esos años. Para estos efectos se usó la Ficha CAS (Índice del Comité de Acción Social) que permitía una selección en base a criterios técnicos, objetivos y uniformes, evitando con ello la influencia de agentes externos. Consistía en una batería de más de cincuenta preguntas que aplicaban las asistentes sociales y trabajadores de cada municipio a hogares en situación de extrema pobreza, para

garantizarles un nivel mínimo de consumo y tenía “una función de selección y priorización de los beneficios de los Programas Sociales que desarrolla el sector estatal, y un antecedente importante para el sector del voluntariado y privado que trabaja en esta misma área” (Sánchez, 1978: 47), denominada “red social”.

5.1.3. La participación local en el régimen autoritario

El concepto de participación que manejó el régimen autoritario y que se utilizó reiteradamente en discursos y declaraciones era de carácter particular y restringido. Esta se entendía como “el acercamiento de la autoridad central a la comunidad; la comunidad, a través de las instancias definidas para participar recibe las inquietudes y se informa de las acciones del gobierno; de ella y sus representantes se espera colaboración y apoyo a lo que el gobierno nacional, regional o local, ofrece o decide” (Raczynski y Serrano, 1988: 24).

Para el General Pinochet, la “democracia real” consistía básicamente en que los ciudadanos participaran en los procesos de toma de decisiones locales (Pinochet, 1980) y el vehículo para ello serían los CODECOS. En el caso de las Juntas de Vecinos, se entendía como el poder social concebido como “la facultad de los cuerpos intermedios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía hacia la obtención de sus fines específicos, transformándose en vehículo de límite, a la vez que de enriquecimiento, a la acción del poder político. Está llamado a convertirse en el cauce orgánico más importante de la expresión ciudadana” (“Declaración de Principios del Gobierno de Chile”. 1974: 28).

La participación era incompatible con la militancia política; se separaba, con ello, la sociedad civil y la sociedad política (Pozo, 1986: 4). El hombre tenía dos inquietudes que resolver en esta sociedad civil: una que afectaba sus inquietudes laborales, intelectuales y profesionales y otra que decía relación con su modo de vida, que “está en la comuna, ahí es donde él vive con su familia, ahí le interesa la plaza de juegos recreativos, ahí le interesan los árboles que se plantan en las calles, ahí le interesan los servicios de las municipalidades, los servicios de locomoción, los servicios públicos, le interesa el colegio, le interesan las condiciones sanitarias en que vive” (Ministro Secretario General de Gobierno, General de Brigada René Vidal Basaure, 1978: 71). La participación así entendida tuvo un fuerte impacto en el discurso de la

derecha chilena, que fue permeando a todos los partidos políticos en la década de los noventa. Asimismo, tenía directa relación con el principio de “proximidad” que introdujeron los militares, quienes entendían la participación como una relación entre el administrador y el administrado. En palabras del general Pinochet: “Siempre he considerado al municipio. Como el principal cuerpo social intermedio entre el hombre y el Estado, por estar basado en la realidad social más inmediata y concreta, y constituir el lugar donde se manifiestan con claridad y nitidez las relaciones y los grupos primarios, de mayor intensidad efectiva, sea en sus aspectos más positivos de cooperación, solidaridad y apoyo o ya sea en sus aspectos negativos, conflictivos o antagónicos” (Pinochet, 1980: 18).

El Partido Unión Demócrata Independiente (UDI), lo relacionó con la idea de Hayek de la comuna “como una escuela de democracia” (Fernández, 1981: 29), o en palabras de Tocqueville: “es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres y las instituciones locales son para la libertad lo que las escuelas primarias son para la ciencia” (Tocqueville, 1996: 35). Pero la participación no sólo se lograba para los militares y la UDI a través del voto. Los primeros buscaban que la participación se entendiera como “colaboración, consulta e información” (Fernández, 1981: 30) y los segundos como un mecanismo de expresión de las necesidades ciudadanas sin mediación de los partidos.

Sin embargo, esta participación para quienes eran oposición en aquella época, sólo reafirmaba el “poder autocrático” existente (Cumplido, 1983: 1).

5.1.4. La “alcaldización” del municipio

El Alcalde no era sólo el principal ejecutivo del municipio, sino el eje central de su funcionamiento y la única autoridad real, ya que las atribuciones de que disponía eran amplias: Artículo 13 de la Ley 1289 de 1976, al Alcalde le corresponde: 1. Dirigir la Comuna; 2. Ejercer la inmediata superintendencia de todos los establecimientos, oficinas, servicios, empleados y obras municipales; 3. Formular las políticas, los programas y los presupuestos municipales; 4. Representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad; 5. Concertar acciones con otras autoridades u organismos del Estado; 6. Presidir el Consejo de Desarrollo Comunal; 7. Presidir el Consejo Técnico Administrativo (El artículo 21, establecía que estaría integrado por los Jefes

Municipales cuya función sería la de asesorar al Alcalde); 8. Participar en el Comité Asesor del Gobernador de la Provincia, a petición de éste; 9. Ejercer las atribuciones que le delegue el gobernador provincial; 10. Supervigilar y coordinar el funcionamiento de los servicios públicos existentes en la comuna, entre sí y con las reparticiones municipales, de acuerdo con las instrucciones que imparta el gobernador provincial; 11. Solicitar fundamente el auxilio de la fuerza pública al gobernador o a la autoridad correspondiente para el cumplimiento de las resoluciones municipales; y 12. Ejercer las demás atribuciones que le asignen las leyes, lo que para algunos autores lo transformaba en “un personaje omnímodo” (Raczynski y Serrano, 1988: 44). Sin embargo, esto no significó necesariamente que la cantidad y calidad de la información que se tenía de ellos, o mayor proximidad, fuera significativa. De hecho, en la “encuesta sobre participación comunal” de 1984, sólo un 49% identificó correctamente al Alcalde, mientras un 51% lo hizo erróneamente (Flisfisch, 1985: 52. Encuesta aplicada entre abril y mayo de 1984, en seis comunas ubicadas entre la IV y VIII Región).

Dicho estudio mostró, además, que habían dos motivaciones centrales para acceder a este cargo edilicio: hacer carrera política y obtener un buen empleo. Ello conllevaba el problema de la legitimidad. Por una parte, el alcalde debía legitimarse hacia arriba con el Intendente Regional y, especialmente, con el Gobernador Provincial que en la mayoría de los casos era un militar en servicio activo (Huneus, 2000: 192-193). Con ello se establecía una fuerte subordinación, ya que el Gobernador implicaba cuatro atribuciones que eran exclusivas del superior jerárquico: 1: Poder de mando, que era la capacidad de fiscalizar el cumplimiento de las ordenes y obligaciones; 2: La potestad disciplinaria, es decir, el poder de aplicar sanciones al subordinado; 3 La jurisdicción retenida, que era la capacidad del superior jerárquico para modificar o dejar sin efecto una orden o resolución del subordinado; y 4: La jurisdicción de conflictos, que era la capacidad del superior para dirimir contiendas de competencia que se suscitaban entres subordinados de igual o similar rango jerárquico (Pozo, 1981: 21-22), lo que generaba un constante conflicto que era denunciado por los alcaldes, razón por la cual pedían que si el artículo 10, inciso 2° del Decreto Ley N° 1.289, disponía que “el Alcalde estará subordinado al Gobernador Provincial, salvo en materias estrictamente municipales”, entonces la “Municipalidad como representante de la Comunidad organizada, no está subordinada al Gobernador y, por lo tanto, el Alcalde-Autoridad Superior, representativa de la Municipalidad, tampoco lo está”, lo que requería la

dictación de un texto legal que consagrara al “Alcalde como autoridad de Gobierno y representante del Presidente de la República, a nivel comunal” (Informe final Comisión N° 2 “Dignificación del Cargo de Alcalde”, 1978: 335-336).

Por la otra –y al mismo tiempo-, debía legitimarse hacia abajo para ser considerado un “buen alcalde”, debiendo satisfacer las demandas de los habitantes de su comuna. El problema tendía a solucionarse en la medida que el edil lograba inhibir las demandas (Culagovski, 1985: 4), ya que el sistema autoritario tendía a que las soluciones se dieran a nivel local; de no ser posible, entonces el edil traspasaba el problema a las autoridades provinciales, regionales y ministeriales.

A diferencia de los alcaldes de la “vieja democracia”, éstos tenían un buen nivel de salario y las ventajas de un cargo que estaba bastante por sobre el nivel socioeconómico de la población local (especialmente en áreas rurales) (Rehren, 1991: 240). No obstante, en “numerosas ocasiones” los alcaldes reclamaban que su ubicación estaba “desmedrada frente a otros funcionarios estatales que están bajo su dependencia o supervigilancia y sin embargo, tienen grados superiores” (Informe Final Comisión N° 2 “Dignificación del Cargo de Alcalde”, 1978: 341) y con ello mayores rentas.

Fuera de tener la función de comunicar al gobernante con los gobernados y de integrar la comunidad a las actividades municipales, el alcalde debía “guiar a la población local” e impedir “desvíos políticos...protegiéndola constantemente de la infiltración política” (Soto, 1980: 86). El propio Pinochet decía que “corresponde al Alcalde ser el receptor y trasmisor, en uno y otro sentido de los anhelos de la base comunal y de las decisiones del Ejecutivo” (1978: 20). Comunicacionalmente se entendía que “los Alcaldes son en sí noticias y son el primer elemento comunicador de la comuna. Su palabra siempre es escuchada y amplificadora; por tal motivo, en cada oportunidad posible es necesario reiterar, junto con los aspectos concretos de que esté hablando, los aspectos doctrinarios y filosóficos y las políticas que guían la acción del Gobierno y si es posible, preparar, con el concurso de las Organizaciones Civiles, reuniones, charlas, conferencias, etc., que permitan enseñar o adoctrinar a la opinión pública” (Morales, 1978: 88).

Los alcaldes entendían bien lo que se esperaba de ellos: Su función era ser “gobernante de su comuna; verdadero y real conductor, auténtico líder de su comuna, al servicio del bien común y el desarrollo integral de la comunidad” (Informe Final y Conclusiones Seminario de Alcaldes de las capitales de regiones y provincias del país y

de la X Región, 1978: 50). Para ejercer el liderazgo que se esperaba de ellos, fueron liberados “del entramamiento tradicional y nocivo del antiguo cuerpo de regidores” (Teniente Coronel Alejandro González Samohod, Secretario Ejecutivo de CONARA, 1978, 14-16). Para el Ministro del Interior Sergio Fernández Fernández, el “cargo de regidor pasó a ser el primer peldaño de la carrera política, y el Municipio perdió cada vez más su función propia de servicio local, hasta languidecer en apatía, rencillas y esterilidad” (1980: 22).

No era de extrañar, entonces, que la relación entre Alcalde y Consejeros Comunales fuese percibida como negativa para los segundos. “Para enfrentar el dilema entre la necesidad de incorporar la comunidad organizada y la necesidad de ser eficientes ante sus superiores, los alcaldes se rodearon de funcionarios municipales y amigos leales para impedir posibles conflictos en el consejo, situación que podría poner en riesgo su continuidad en el puesto” (Rehren, 1991: 241). De hecho, los alcaldes preferían claramente no tener consejeros elegidos por sus respectivas organizaciones (Rehren, 1991: 241). Una situación que acrecentaba el conflicto era que la mayoría de los alcaldes no eran residentes ni nacidos en la comuna en que ejercían su mandato, lo que generaba un importante resentimiento por parte de los Consejeros (Rehren, 1991: 242).

En una primera etapa se reclutaron alcaldes entre los antiguos regidores, especialmente de derecha, que se integraron masivamente en los CODECOs. Sobresalen los ex regidores y alcaldes del Partido Demócrata Cristiano hasta 1977, fecha en que es proscrito legalmente.

Cuadro N° 11: Distribución de Alcaldes por partido: 1973-1983

Partido Político	Septiembre 1973*	Diciembre 1974*	Abril 1978**	Abril 1983**
Demócrata Cristiano	91	70	16	2
Nacional	48	79	59	39
PADENA y Radical	15	20	3	2
Demócrata				
Socialista	60	-	-	-
Comunista	36	-	-	-
Radical	20	-	6	3
Izquierda Cristiana	4	-	-	-
Militar	-	29	28	14
Iglesia Católica	-	-	1	1
Otros e Independientes	12	81	172	255
Total	286	279	285	316

Fuente: Alfredo Rehren, 1990: 243.

* Datos obtenidos por Rehren de Arturo Valenzuela, 1977: 222.

** Datos obtenidos por Rehren de las listas de alcaldes que asistieron a reuniones anuales y contrastados con las listas de regidores electos de 1960 a 1971 publicados por la Dirección de Registro Electoral.

El reclutamiento en los años '80 fue distinto. Pinochet entró a privilegiar profesionales jóvenes que provenían en su mayoría del Movimiento Gremialista de la Universidad Católica que dio origen a la UDI. De aquellos jóvenes provendrán sus mejores cuadros y sus figuras mejor evaluadas en el futuro parlamento y la vida regional (Maira, 1998: 51), quienes tuvieron un fuerte compromiso en la continuidad del régimen autoritario. De hecho, utilizaron la estructura municipal para la campaña plebiscitaria de 1988, donde la estrategia electoral consideró la directa intervención de los Alcaldes (Huneus, 1988: 102).

Respecto a la movilidad y rotación de alcaldes, el trabajo de Raczynski y Serrano en diecisiete municipios de Santiago, muestra que entre 1973 y 1988 el promedio de años de permanencia fue de 2,6 años y en los siete que se crearon en los años 1984 y 1985 fue de 1.9 años. Este estudio muestra que en pocas ocasiones el alcalde tenía conocimiento de la comuna antes de su designación; no sólo no la conocía sino que, además, no contaba con experiencia en labores de gobierno local, situación que fue cambiando durante los tres años anteriores al plebiscito de 1988, donde se tendió a designar alcaldes o directivos de provenientes de alguna otra municipalidad (Raczynski y Serrano, 1988: 45-46). No obstante, la figura del Alcalde incidía fuertemente sobre el estilo de gestión municipal, que tendía a reflejar el tipo de personalidad, posiciones y creencias de su máxima autoridad (Raczynski y Serrano, 1988: 109-110).

Además, este estudio aportó una tipología de alcaldes que consideraba la forma distinta en que se conjugaron las demandas políticas y los requerimientos técnicos y administrativos que recaían sobre ellos. En primer lugar, los alcaldes “políticos”, cuya ambición política personal o la continuidad del régimen eran definitorios del contenido y la dinámica del quehacer municipal, relegando a un segundo lugar las competencias y los componentes técnicos; aquí primaba lo político y se tendía a mostrar una visión de corto plazo que se reflejaba en el “hacer cosas”, especialmente obras, que mostraran que el régimen autoritario era de acciones y de resultados concretos. Un segundo estilo lo representaban los alcaldes más cercanos a lo “empresarial-técnico”, que intentaron equilibrar la dimensión técnica y la dimensión política, buscando definir objetivos comunales en una concepción global de la comuna y del territorio, que actuara como horizonte del conjunto de las decisiones que se tomaran y que fueran encauzando las actividades que emprendiera el municipio; en este liderazgo existía una actitud

empresarial que concebía al municipio como empresa que atiende con eficiencia las necesidades de la comunidad. Un tercer y último estilo era el del “Alcalde Burócrata”, que realizaba lo que se le pedía, seguía los conductos regulares y mostraba escasa iniciativa; no ejercía mayor liderazgo y no tomaba decisiones o sólo decisiones pequeñas referidas a la rutina diaria del municipio (Raczynski y Serrano, 1988: 48).

Asimismo, factores asociados a la tipología dan cuenta de lo siguiente: Los alcaldes “empresarial-técnico” eran jóvenes (entre 30 y 40 años), con formación universitaria y con experiencia de trabajo en el sector empresarial. El alcalde “político” tenía más relación con el régimen autoritario y en algunos casos había hecho “carrera en movimientos políticos y organizaciones de apoyo al régimen. Los alcaldes “burócratas” eran más difíciles de asociar a factores condicionantes; tendían a ser de mayor edad, a veces provenían de la administración pública, pero los componentes personales y la ausencia de una real capacidad de liderazgo eran los factores relevantes (Raczynski y Serrano, 1988: 49).

Si bien los alcaldes fueron designados por el Gobierno Autoritario hasta el término del régimen, en marzo de 1990, ello no significaba que éste fuera el sistema de elección que más interpretara a los ciudadanos.

Cuadro N° 12. Distribución de preferencias por procedimientos de generación de autoridades municipales (En %)

Votación Directa	Designación Presidencial	Elección por Junta de Vecinos	No Sabe No Responde	Total
56 (925)	24 (401)	18 (300)	02 (28)	100 (1654)

Fuente: Flisfisch, 1985: 30.

Que un 56% de los encuestados dijera en 1984 que prefería una votación directa para elegir alcalde era un poderoso indicio para el futuro democrático del municipio; el 24% que prefirió la designación presidencial, reconocía que el procedimiento llevaba 12 años haciéndose, lo que podría representar la presencia de una subcultura autoritaria en la cultura política local, lamentablemente difícil de pesquisar dada la ausencia de encuestas en esa época. En el caso de la elección por Junta de Vecinos, que estaría indicando otro segmento de la subcultura autoritaria, podría mostrar un razonamiento de tipo corporativista que podría haberse constituido, tanto por efecto de sistemática difusión de los contenidos doctrinarios que sobre regionalización y municipalización llevó a cabo el sistema autoritario en los primeros años, como por las prácticas mismas

de la municipalización, que hacían de las Juntas de Vecinos uno de los pocos lugares institucionales accesibles de participación masiva (Flisfisch, 1985: 31 a 33).

5.1.5. Las finanzas municipales

Los años 1979 y 1980 fueron años claves para el nuevo modelo de municipio: se dictó una ley de rentas municipales y se traspasaron los servicios de Salud y Educación. En 1979 se creó el Fondo Común Municipal, establecido por la Ley de Rentas Municipales, concebido como un fondo de “solidaridad intercomunal”, con el objetivo de redistribuir una cantidad importante de recursos a las pequeñas comunas del país, buscando así una composición cuantitativa y cualitativamente diferente de los gastos municipales, comparado con la realidad previa al quiebre de la democracia (Rehren, 1991: 231). Desde la creación de este Fondo se preveía explícitamente el aporte directo por parte del fisco, pero ello no ocurrió. De hecho, hasta la actualidad está pendiente, ya que aún se estudia la definición de los instrumentos a través de los cuales se materializaría esta contribución.

En ese mismo año se establecen normas y procedimientos para posibilitar una mayor flexibilidad a las municipalidades en materias presupuestarias y financieras (Ley N° 3000).

En términos reales, entre 1976 y 1988 los ingresos municipales crecieron seis veces y los operacionales se triplicaron por el aumento de recaudación de deuda; además, a partir de 1981 aumentó la participación en el impuesto sobre los bienes raíces. Los ingresos que se observan en el cuadro N° 6 no incluyen los fondos destinados a educación y salud, que a 1988 eran aproximadamente de 63.000 millones y 10.080 millones de pesos respectivamente. También se excluyen las partidas destinadas a los programas de absorción de mano de obra que se empezaron a aplicar sistemáticamente entre 1982 y 1983, dada la crisis económica de esa época (Castañeda, 1993: 297).

Cuadro N° 13. Ingresos Municipales 1976-1988 (en millones de pesos de 1985)

	Operación	Presupuesto Nacional	Fondo Común Municipal	Otros	Total
1976	9.562	1.831	**	1.082	12.475
1977	12.474	1.755	**	1.384	15.613
1978	14.238	1.986	**	3.496	19.720
1979	15.729	3.024	**	4.442	23.195
1981	28.870	1.841	10.858	12.826	54.395
1982	27.213	1.236	10.040	14.952	53.441
1983	23.375	***	8.981	12.016	44.372
1984	23.001		12.994	13.173	49.168
1985	23.031		14.504	15.328	52.863
1986	26.492		16.125	11.837	54.454
1987	29.168		17.708	14.923	61.799
1988	33.870		19.605	22.645	76.120

Fuente: Tarsicio Castañeda, 1993. Pág. 297.

* Excluye dineros transferidos a educación y salud.

** El Fondo Común Municipal empezó a funcionar en 1981.

*** Dinero canalizado a través del Fondo Común Municipal

Paralelamente, los egresos municipales aumentaron considerablemente, y aunque el cuadro que se observa a continuación no muestra los gastos en educación y salud, es importante señalar que los municipios financiaban una parte mínima, ya que el grueso provenía de transferencias desde el gobierno central. Desde 1981 los gastos de personal aumentaron, ya que se reconocía la escasa presencia de técnicos y profesionales. En efecto, en 1975 éstos representaban sólo el 8% del personal contratado y en 1988 aumentaron a un 33%. (Castañeda, 1993: 299). Los gastos en suministros se explicaron por el aumento de servicios proporcionados por las municipalidades, entre los que se destaca la recolección de basura domiciliaria, provisión de alumbrado público y mantención de infraestructura.

La inversión representó un cambio notable respecto a las finanzas municipales pre '73, llegando en 1988 a más del 40% de los desembolsos municipales.

*Cuadro N° 14. Egresos Municipales 1976-1988 (en millones de pesos de 1985)**

	Personal	Suministros	Inversiones	Otros	Total
1976	5.331	4.285	1.043	1.014	11.673
1977	6.803	5.141	1.570	1.293	14.807
1978	7.481	6.393	2.275	2.720	18.869
1979	7.912	7.856	3.385	1.875	21.028
1981	11.040	14.252	15.457	5.792	46.541
1982	11.248	15.299	9.272	8.529	44.348
1983	9.191	13.714	9.318	5.973	38.196
1984	9.302	14.023	9.647	9.233	42.205
1985	8.789	14.518	9.050	13.370	45.727
1986	8.892	16.524	9.241	10.109	44.767
1987	8.995	17.527	13.039	13.802	53.363
1988	10.685	20.732	32.596	15.584	79.597

Fuente: Tarsicio Castañeda, 1993. Pág. 299.

* Excluye dineros transferidos a educación y salud.

Tal como ya señalé, en 1980 se traspasó a los municipios la responsabilidad de prestar servicios de educación y salud (Ley N° 1-3063). Tanto las escuelas como los centros de salud fueron facultados para la contratación del personal, el aprovisionamiento y la mantención de la infraestructura. Este sistema, que ofrecía para el Banco Mundial una serie de ventajas en términos de eficiencia y lo consideraba uno de los más adelantados del mundo, mantuvo serios problemas de financiamiento, dado por el incremento acelerado de los gastos municipales para compensar los déficits en las transferencias del gobierno central ya éstos no mantuvieron en la década de los ochenta su valor real (Ver: Banco Mundial, 1994).

Para hacer frente a la importante responsabilidad de asumir la educación, los municipios se organizaron de dos formas: primero, asumieron directamente la gestión de los establecimientos educacionales creando el o los departamentos respectivos dentro de la estructura municipal y, en segundo lugar, crearon una corporación privada presidida por el alcalde, cuyo funcionamiento administrativo es autónomo del Municipio. Ello generó dos problemas que no se han resuelto. Por una parte, los cambios profundos en la calidad e igualdad de oportunidades de los educandos (Egaña y Magendzo, 1984), lo que en la transición a la democracia significará un problema de difícil solución y un punto de desencuentro importante en la coalición de gobierno. Por otra, en el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios se generaron

deudas previsionales que aún no se cancelan. Esta situación llevó a los profesores a demandar judicialmente a buena cantidad de municipios y con lo que varios de ellos se transformaron en los principales deudores previsionales del país (Instituto Libertad y Desarrollo, 1998: 5 y 7).

En salud, el propósito final era prestar en forma gratuita servicios de atención primaria, mediante transferencias del gobierno central basadas en el número y tipo de tratamientos. Al aumentar la demanda, en 1983 el gobierno central limitó los aportes generando con ello que los municipios debieran asumir las diferencias presupuestarias que se produjeron (Banco Mundial, 1994: 47).

La no mantención de las condiciones originales de los subsidios para educación y salud tuvo varias repercusiones: en términos financieros, obligó a reasignar recursos que podrían haberse destinado a otros servicios corrientes y a las inversiones de capital. De hecho, el aumento de gastos corrientes absorbió el aumento de ingresos corrientes entre 1987 y 1989; en términos de las inversiones reales, estas disminuyeron para esos mismos años en un 12.9% (Banco Mundial, 1994: 50-51).

Finalmente, el régimen autoritario introdujo una mala práctica financiera; el aumento de las obligaciones municipales no consideró de antemano si éstas tenían los recursos financieros para llevarlas a cabo: "Con el mismo personal y medios, las Alcaldías han debido absorber las responsabilidades de implementar la Campaña Nacional Social, Emergencias Habitacionales y Calamidades Públicas, Asistencia Social y todo tipo de tareas puntuales, más o menos permanentes que surgen en un momento determinado" (Informe final Comisión N° 2 "Dignificación del Cargo de Alcalde", 1978: 344).

5.2. Evolución y dinámicas de adaptación de los partidos

5.2.1. El Partido Comunista (PC). Del ideologismo al pragmatismo

La adaptación del partido comunista refleja fielmente las tesis de Kitschelt (1994) sobre el rol de la ideología en los procesos de reformulación y adaptación partidaria. De esta manera, la evolución política del PC ha transcurrido una extensa historia de cambio y adaptación tanto en Chile como en América Latina (Levitsky, 2003; Levitsky y Roberts, 2011).

En una primera etapa, el PC desde el golpe militar hasta fines de 1979 realizó una política de alianzas amplias buscando reconstruir sus ámbitos de dirección hacia una concepción estratégica común de las fuerzas opositoras denominada el Frente Anti-Fascista. Lo anterior significó importantes cambios con el pasado inmediato del PC, generando una revalorización de la democracia en los primeros años de la dictadura militar (Benavides, 2010; Durán, 2010).

En una segunda etapa, el PC inicia la década del ochenta con una reflexión sobre las causas del golpe y por qué un partido marxista no tuvo una política militar en la administración de Salvador Allende (Daire, 2010). De esta manera, la aprobación plebiscitaria de la Constitución 1980 generó en el PC un doble sistema de ajustes. En primer lugar, a nivel teórico-ideológico declarando en el giro hacia posturas ortodoxas y de rechazo a la revisionismo y, en segundo lugar, un viraje en la línea política del partido hacia una vía violenta o de rebelión popular como estrategia partidista, bajo el lema de “todas las formas de lucha”, en la que destacaba la existencia de una política militar (Casals, y Riquelme, 2010).

En 1981 Volodia Teitelboim, encargado de teorizar los ajustes de la línea del PC manifiesta que “no se ha renunciado a ninguna forma de lucha del pasado que resulte ‘adecuada a la situación actual’ y que se ha sumado a las anteriores, nuevas formas de lucha [...] Los comunistas chilenos hemos analizados la experiencia común del movimiento popular, buscando poner de relieve nuestras propias insuficiencias. Estas son encontradas en la falta de plena consistencia revolucionaria, por lo cual el Partido Comunista de Chile señala como indispensable un proceso de rebelión popular de masas para poner fin a la dictadura.” (Teitelboim, 1981: 54)

Tres años demoraría el PC en implementar su aparato armado y los fracasos militares, particularmente el atentado al General Pinochet de 1986, generaron las condiciones para un vuelco en el lenguaje político en las estrategias armadas y de la movilización popular. El consiguiente rechazo por parte de los partidos políticos opositores reunidos en el Acuerdo Democrático (AD) culmina en un famoso escrito por José Joaquín Brunner, en donde plantea el fracaso de las movilizaciones y la urgencia de distanciarse del MDP y de la opción armada para acoger una transición pactada con las Fuerzas Armadas. La opción por el plebiscito cristaliza junto a la decisión del PS-Almeyda una relectura del escenario político de posible aislamiento del PC. En octubre

de 1987 el Comité Central del partido decide inscribirse en los registros electorales (Moulián y Torres, 2010).

La ideología es, nuevamente, el factor facilitador del proceso de adaptación del PC dado que la permanente apelación de sus dirigentes a la unidad de acción y de la clase obrera permitió el proceso de adaptación y cambio a fines de la década del ochenta.

Tras diez años, el PC sufrió una “derrota táctica” en el plebiscito de 1988 y terminó dividiéndose en 1990, iniciándose con ello una declinación político electoral (Arriagada, 1998: 137), que se mantuvo hasta el 2009, cuando logra obtener 3 diputados dentro de un pacto electoral con la Concertación de Partidos por la Democracia, que en esa época gobernaba bajo la administración de la socialista Michelle Bachelet (Varas, 2010).

5.2.2. El Partido Socialista de Chile (PS)

Si bien los antecedentes del pensamiento socialista en Chile pueden rastrearse desde mediados del siglo XIX, el Partido Socialista nace en 1933. El partido obtuvo rápidamente respaldo popular. En 1938 participó en la formación del Frente Popular, que llevó a la presidencia a Pedro Aguirre Cerda. Su participación en los gobiernos radicales fue intermitente, debido a los continuos conflictos con las políticas de la alianza gobernante. Esta situación acentuó las diferencias al interior de la colectividad, hasta provocar la división del Partido Socialista en varias facciones: el Partido Socialista Auténtico, el Partido Socialista de Chile y Partido Socialista Popular. Sin embargo, en 1957 se llevó a efecto el llamado "congreso de unidad", donde confluyeron las distintas facciones, y apoyaron la candidatura de Salvador Allende que lo llevó a la presidencia en 1970 (De Vylder, 1976). Durante la década del 60' la radicalización de determinadas tendencias al interior del PS quienes adquirieron formalmente una postura marxista – leninista contribuyeron a que la polarización del sistema de partidos se intensificara, pese a que el partido continuó siendo una amalgama de varias tendencias muy diversas entre sí (Scully y Valenzuela, 1993:200). Tras la derrota de la Unidad Popular, el socialismo chileno cayó en la represión, el exilio y la división (Jobet, 1971).

De este modo, el PS se dividió en 1979 a raíz de las diferentes percepciones sobre la gestión del gobierno del Presidente Allende y qué tácticas llevar adelante para

derrotar a la dictadura. Siguiendo a Bascuñán (1990), de un lado se ubicaron los adeptos a Altamirano, quien desde el exilio defendía la necesidad de volver a los cauces democráticos y apartarse del PC. Y de otro, los seguidores de Almeyda quienes abogaban por una postura de tipo marxista – leninista que proponía, en conjunto con el PC, acabar con la dictadura por la vía armada (Ortiz, 2007). No obstante, logró la reunificación en 1983, período en que surgió el proceso llamado “Convergencia Socialista”, que expresaba orgánicamente la renovación que estaba tomando forma en distintas tendencias socialistas y partidos pequeños. “Convergencia Socialista” estuvo integrado en sus orígenes por distintos dirigentes. Socialistas “Altamiranistas” (seguidores de Carlos Altamirano Secretario General de PS hasta 1973); Socialistas Independientes; del Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU) e Izquierda Movimiento de Acción Popular Unitario Obrero-Campesino (MAPU OC); militantes de la Izquierda Cristiana; del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR); del partido Comunista; del partido Radical e intelectuales socialistas sin militancia hasta ese momento (Walker, 1990: 207).

Como plantea Walker (1990: 189), este movimiento tuvo en común el rechazo a las tendencias autoritarias, estatistas, centralistas y burocráticas que diversos dirigentes fueron observando en los países de “socialismos reales”. Muchos de ellos fueron exiliados a Francia, España e Italia, donde sintieron la fuerte influencia del eurocomunismo y los aportes teóricos de Gramsci, y muy especialmente del estilo de gobierno de Mitterrand en Francia y Felipe González en España. Aproximándose en cierta medida a la social democracia europea.

Los denominados “socialistas renovados” en alianza con la Democracia Cristiana lograron una salida de tipo consensuada de la dictadura militar, erigiéndose como una de las principales fuerzas de la concertación de partidos por la democracia, instancia que los ha llevado a la presidencia en tres oportunidades (bajo el mandato de Lagos y dos gobiernos de Michelle Bachelet).

Si consideramos que una de las características definitorias del socialismo en Chile desde su creación hasta nuestros días ha sido su alto nivel de fragmentación y conflicto interno, un foco adecuado para el análisis de la evolución ideológico electoral del PS desde 1990 a 2014, son las teorías sobre faccionalismo que nos brinda la Ciencia Política. Si nos remitimos a la conceptualización clásica de Rose (1964), una facción puede ser entendida como todo grupo organizado al interior de un partido político,

compuesto por personas que son conscientes de su rol y son reconocidos por otros como integrantes de un grupo distinto, sumado al propósito de ganar posiciones para promover sus objetivos de política pública.

Resulta relevante la demostración que hacen Gamboa y Salcedo (2009) respecto a la existencia de facciones en el PS desde 1990 a la fecha, dado que los grupos internos poseen estabilidad y alto nivel de burocratización, distinguiéndose por los métodos que proponen para la acción político – electoral (Garrido, 2010).

En este contexto hacia 1990 se distinguían al menos 4 facciones en el PS: dos grupos provenientes del PS Almeyda conocidos como la Nueva Izquierda y el Tercerismo; y otros dos herederos del PS Altamirano agrupados en el Arratismo (derivado de su líder Jorge Arrate) y el Nuñismo (en alusión a Ricardo Núñez) (Gamboa y Salcedo, 2009:674). La escisión de los sectores cercanos a Almeyda radicó en aquellos militantes socialistas que permanecieron en Chile durante la dictadura y aquellos que sufrieron el exilio; los grados de acercamiento que tuvieron con el proceso de renovación socialista, así como diferencias socioculturales entre los miembros de uno y otro grupo. Mientras, la división de los cercanos a Altamirano fue de tipo estratégico. Los Arratistas buscaron acercarse a la identidad y tradición histórica del socialismo chileno ocupando un espacio en la izquierda que le sería propio; y los Nuñistas se aproximaban en mayor medida a la social democracia europea, apartándose de la identidad nacional del socialismo (Gamboa y Salcedo, 2009:675).

Con el transcurrir de los primeros gobiernos tras la recuperación democrática, estos grupos fueron evolucionando, y surgieron otros grupos como Colectivo de Identidad Socialista, Megatendencia de los Pobres y Grandes Alamedas. Erigiéndose como la facción de mayor estabilidad en el tiempo el tercerismo, cuya modificación principal ha sido la incorporación de militantes jóvenes. Una estabilidad similar ha tenido la Nueva Izquierda, aunque con mayores escisiones que el tercerismo, como la creación de la corriente “Generacional” que agrupó a una vertiente de corte más radical.

Los Arratistas y Nuñistas en tanto, se fusionaron al calor de la candidatura de Ricardo Lagos, en una facción conocida como la Megatendencia, cuya existencia perduró hasta el congreso partidario de 2005.

Las facciones internas del PS llevan listas alternativas a las elecciones, en términos ideológicos poseen mínima diferenciación (factor explicativo del trabajo legislativo conjunto de todos los parlamentarios socialistas) y una representación

equilibrada en el Comité Central del partido (Moulián, 2010). Según Gamboa y Salcedo (2009:677), al interior del partido socialista las facciones son vistas como “una forma de canalizar y resolver conflictos internos”

En 2006, la unidad del partido se verá nuevamente afectada, con una agudización durante los tres años posteriores en que actores relevantes emigraron del PS, a saber, el ex Ministro Jorge Arrate, y los parlamentarios Navarro, Ominami y Enríquez.

En lo referido a los niveles de democratización interna, destaca por ser el único partido en Chile que cuenta con el establecimiento de una “cuota indígena” la que se refiere que al menos un 10% de los candidatos de elecciones internas deberán ser de ascendencia indígena (Friedenberg, 2006).

Finalmente, de acuerdo a las demostraciones de Alcántara (2003:69), el PS se ubicaría ligeramente más a la izquierda que los demás partidos de la Concertación, con un marcado componente laico. A esto se añade que de la totalidad de los partidos existentes en Chile es uno de los que posee un perfil de preferencias económicas más orientadas hacia el estatismo (Alcántara y Luna, 2004:147).

Orgánicamente la percepción de los parlamentarios respecto a la democracia interna existente en su partido, un 44.4% de los encuestados la estima como alta o muy alta, mismo porcentaje que la ubica en el orden medio, mientras un 11.1% la considera baja o muy baja. En cuanto al nivel de disciplina interna, un 88.9% considera que los niveles de autonomía que debe tener el parlamentario deben definirse en función de los diferentes temas a legislar (Alcántara, 2003:80-81).

5.2.3. El Partido Radical (PR)

Los orígenes del Partido Radical pueden pesquisarse en las insurrecciones liberales de mediados del siglo XIX; conformándose la primera Asamblea Radical en 1863 en Copiapó. Un año más tarde ésta se replicaría en la ciudad de Santiago. Ideológicamente, desde sus inicios, los principios que reivindicaron fueron la democracia, la libertad y la separación entre la Iglesia y el Estado. Anclados en estos tres principios, contribuyeron a forjar la denominada Alianza Liberal, principal adversario político de los conservadores en las elecciones de 1925 (Snow, 1972).

Durante la década del 20' del siglo XX, el Partido Radical ocupó el centro político, del que no sería desplazado hasta la década de 1960 (Scully y Valenzuela, 1993:199).

Será durante la década del 30' del siglo XX, que tomarán distancia de los liberales, aproximándose a los amplios movimientos sociales liderados por los partidos Socialista y Comunista. Este proceso desembocó en la conformación de una coalición de tipo político electoral en 1937, denominada Frente Popular. Este movimiento radical hacia la izquierda del espectro político, redundó en que se transformara en la principal fuerza política del país, encabezando la presidencia por 14 años consecutivos, bajo los gobierno de Pedro Aguirre Cerda entre 1938 y 1941, Juan Antonio Ríos entre 1942 y 1946 y Gabriel González Videla entre 1946 y 1952.

Siguiendo a Tironi (1983), los radicales en un comienzo se reconocían a sí mismos como herederos del liberalismo. Sin embargo, con la aproximación a los movimientos sociales debieron variar aspectos de su doctrina. A modo de ejemplo, cuando la clase media inicia su ascenso, el partido radical se autoproclamó su representante e incorporó los valores mesocráticos a su doctrina. Hasta mediados del siglo XX en un contexto en que imperaba la polarización ideológica defendió la moderación y la democracia (Vial, 2005).

Lo anterior también queda de manifiesto en materia económica, donde se distanciaron del liberalismo dada su incapacidad de dar solución a las problemáticas sociales, abogando por un rol activo del Estado en la economía cuya intervención se aloje en la regulación y distribución de la riqueza, dentro de las que cabe incluso la expropiación.

Las políticas públicas bajo los gobiernos radicales, estuvieron marcadas por el diseño e implementación de un sistema económico basado en la industrialización sustitutiva de importaciones (conocido académicamente como "ISI"). Bajo este paradigma fue creada la CORFO que permitió la creación de empresas de tipo estatal para llevar adelante el modelo ISI. No obstante, el modelo resultó fallido y se transitó hacia un descalabro económico marcado por niveles inéditos de inflación. Estos magros resultados económicos, aunados a la persecución iniciada por Videla en contra de uno de los miembros de la coalición que lo llevó al poder, el PC, repercutió directamente en el liderazgo político que hasta entonces había tenido el radicalismo en Chile, arrastrando

al Partido Radical al desprestigio público, con la consiguiente merma en los resultados electorales.

Ideológicamente, el espacio de centro izquierda que ocupó el Partido Radical desde la década de los 30' y la representación de las clases medias, fue copado por la Democracia Cristiana.

Así, en 1958, tendrá lugar la última elección en que el partido radical llevó candidato propio presentando a Luis Bossay, quien obtuvo el último lugar. Esto fue una de las razones que explica la decisión de los radicales de adherirse al denominado Frente Democrático que termina apoyando la candidatura de Eduardo Frei Montalva en 1964. Este mismo año, comenzarán los fraccionamientos al interior del partido, cuando se origine la denominada Democracia Radical, representante del ala derecha de los radicales.

Ya en 1970, en un escenario de alto fraccionamiento interno el Partido Radical se suma a la Unidad Popular y obtiene una escasa representación a nivel parlamentario, alcanzando alrededor de un 17% del electorado nacional (Fuentes y Ovalle, 2002:67)

La polarización ideológica que tiene lugar en este período lleva a que del partido radical se escindan un grupo de correligionarios, el que da origen al Partido de Izquierda radical que posteriormente pasa a llamarse Socialdemocracia Chilena. En dictadura los militantes fueron reprimidos y el partido ilegalizado.

Durante la conformación de la Alianza Democrática para derrotar a la dictadura, los radicales se escindieron en dos grupos: uno encabezado por Anselmo Sule y otro por Silva Cimma.

Será en agosto de 1994, que el partido pase a llamarse Partido Radical Social Demócrata, una vez producida la convergencia de los dos partidos de carácter socialdemócrata de similares raíces, dándose por superadas las discrepancias que dieron origen a la escisión. Con la caída de los “socialismo reales”, reafirma su posicionamiento ideológico social demócrata. De acuerdo a Alfredo Lastra, se distingue de los otros partidos miembro de la Concertación por su ausencia de pragmatismo liberal.

Dado el escaso electorado que convoca desde la década del 70' se ha visto “obligado” a operar en lógicas coalicionales para contar con representantes tanto en el gobierno central como sub – nacional. La literatura constata que incluso habría recibido ofrecimientos de fusionarse con el PPD, cuestión que no han aceptado.

La última actualización estatutaria data de 2009, en ella se reafirma el compromiso de los radicales con la historia y el futuro de Chile, su categoría de partido reformista y progresista, rechazando tajantemente los métodos políticos violentos; con una representación social amplia, respetuoso de cualquier manifestación de la razón humana, profundamente comprometido con la democracia (Estatutos del Partido Radical Socialdemócrata, 2009:28 – 29)

5.2.4. El Partido Por la Democracia (PPD)

El PPD fue fundado el 15 de diciembre 1987, donde confluyeron el Partido Socialista Fracción Núñez, llamado socialismo moderado liderado por Ricardo Núñez que tenía una presencia hegemónica, grupos de izquierda, centro, derecha e independientes. Este nuevo partido tenía dos propósitos principales: por un lado servir de cobertura para posibilitar la participación legal de los socialistas, ya que la Ley de Partidos, no permitía la participación de partidos de definición marxista y por otra ser un “instrumento” capaz de convocar a todos los ciudadanos frente al futuro plebiscito (Plumb, 1998).

Al ser un partido definido como “instrumental” generó una importante incorporación de ciudadanos que no se sentían interpretados por los partidos existentes y con ello fue capaz de reclutar a una elite capaz de elaborar nuevos discurso distantes de la carga ideológica que mantenían el resto de partidos de centro izquierda. Sin embargo, el PPD y el PS compartían a muchos militantes, que estaban en ambas colectividades, pero a mediados de 1992 resolvieron forzar a sus miembros a que optaran entre una y otra. Esto ha venido a fortalecer la identidad independiente del PPD, que intenta proyectar una imagen moderna. Con raíces que se remontan, si se quiere, a la coalición de la Unidad Popular, el PPD se ha convertido a inicios de la década del 90’ en el partido más relevante de la centro-izquierda y ha pasado a ocupar el espacio político en que antes se situaba, en buena medida, el ahora disminuido Partido Radical (Scully y Valenzuela, 1993:203).

La singularidad en su origen, y de las personalidades de que lo componen es, de acuerdo a Huneus (2002: 3), lo que indica que no es una colectividad “nueva”, lo cual tiene importantes consecuencias para el partido que se disputa entre una izquierda clásica que mira a Europa como referente político en el rol del Estado en la economía y

las políticas de protección social y, otra que con una visión crítica del rol del Estado en la economía, más cercana a la tradición de la derecha liberal.

La literatura ha reflexionado en torno al PPD en dos visiones contrapuestas. En primer lugar, Heine (2002) siguiendo la clasificación de Panebianco, sostiene que el partido es una colectividad moderna de tipo “electoral-profesional”, caracterizado por una organización flexible y moderna que le otorga una alta eficacia electoral. Su organización y capacidad de articulación de intereses centrada en los liderazgos sería su mayor virtud tanto para la negociación partidaria como para su presencia en el electorado. En segundo lugar, Huneeus (2002) adoptando la clasificación de Weber, afirma que el PPD es un “partido de notables”, basado en las relaciones de patronazgo de los líderes del partido con sus bases electorales y cuadros políticos, de estilo oligárquico y antiguo.

En un esfuerzo de armonización ambas posturas contrapuestas, Daniel Grimaldi, entiende que ambas concepciones son correctas, pero parciales en cuanto a su análisis: “Sobre el PPD podríamos decir que tiene una herencia de partido de masas en lo estructural debido a su semejanza organizacional con el Partido Socialista (PS) y una estructura ideológica del tipo catch-all según el modelo de Kirchheimer (1990), con un repertorio valórico amplio y un electorado objetivo pluriclasista.” (Grimaldi, 2011:78)

En cuanto a su ideología, Alcántara (2003: 83) enfatiza que los elementos articuladores del PPD se distribuyen principalmente abogando por una intervención fuerte del estado en salud, educación y asistencia social básica añadiendo que el “PPD es un partido de izquierda, laico, estatista y semiestructurado.” (Alcántara, 2003:83). En términos de democratización interna, se destaca el establecimiento de una cuota de al menos un 40% de candidaturas del sexo femenino (Friedenberg, 2006). Siguiendo a Alcántara y Luna (2004:147) es el partido que ostenta mayores niveles de legitimidad democrática en el sistema de partidos chileno.

5.2.5. El Partido Demócrata Cristiano (PDC)

El PDC representó la aparición de un centro programático que, desde la década del cincuenta, del siglo pasado, se comprometió con un conjunto de políticas de cambio social y económico, que generaron tensiones y conflictos con buena parte de las colectividades del sistema de partidos (Arriagada, 1985: 62; Scully, 1992: 21 y 24). En

1964, el PDC llegó a la primera Magistratura del país y fue el primer partido de su tipo en llegar al poder en América Latina (Collier y Sater, 1996: 265; Hawkins, 2003; Mainwaring, 2003).

El rol del PDC en la historia política reciente de Chile ha sido fundamental, en al menos dos sentidos (Navarrete, 2005: 110). En primer lugar, el desplazamiento del partido radical por la DC y el denominado “vacío de centro” (Sartori, 1987: 202) generado por la articulación de tres bloques electorales en disputa que buscaron resolver la distribución en la sociedad chilena y su modelo de sociedad. En segundo lugar, el desarrollo y puesta en práctica de la llamada “tesis Aylwin”, en la cual se asumía el marco institucional de la Constitución de 1980, estableciéndose con ello el modelo de la transición y redemocratización del país (Hofmeister, 1995; Huneeus, 2003).

En la literatura politológica, ha existido un vacío teórico acerca de los partidos democratacristianos, la cual se explica por la concentración académica en los partidos de izquierda y su asociación con el eje valórico conservador.

Para Scott y Mainwaring (2003), los partidos democratacristianos han sido menos exitosos en América Latina que en Europa occidental; de hecho, sus días de gloria estarían quedando en el pasado, tendiendo a ponerse menos programáticos e ideológicamente más heterogéneos y convirtiéndose en partidos de tipo catch. En este sentido, un aspecto fundamental para entender la DC chilena es que compite con partidos de izquierda y de derecha, a diferencia de sus pares europeos (Huneeus, 2003: 2-3). En términos de identificación ideológica, Alcántara (2003: 83) afirma que el PDC es un partido de centro, clerical, semi-estatista y estructurado.

La evolución política y organizativa del PDC, desde el golpe militar, ha estado marcada por ser el eje de la alianza electoral (Navarrete, 2005: 131), buscando preservar la organización de la red partidaria, adoptando una inusual estrategia de sobrevivencia clandestina (Cañas, 1997: 76) que fue posible, en primer lugar, porque, a diferencia de los partidos de izquierda, el PDC fue “tolerado” por el régimen autoritario y, en segundo lugar, por la referencia permanente que hizo la prensa durante los primeros tiempos del régimen a sus líderes más connotados. A esto se añade, que el PDC poseía canales de comunicación masiva y el apoyo de la Iglesia Católica (A. Valenzuela y S. Valenzuela, 1982: 601).

Lo anterior le permitió enfrentar las futuras elecciones de 1989 de mejor manera que el resto de los partidos, liderar la transición y ser percibido como “la marea azul”,

frase que reconocía la capacidad de articulación que ningún partido tuvo hasta el plebiscito de 1988. Bajo el régimen autoritario, este partido deja su política autónoma y entra a una fase de diálogo y cooperación con otros partidos que se desarrollaron desde 1976 para crear alianzas en torno a una oposición unificada (Frei, 1992: 112), salvo el caso del Partido Comunista.

Si bien este partido inicia los años noventa con Patricio Aylwin como Presidente de la República y es el partido más votado y con más diputados y senadores, enfrenta al igual que el resto de los partidos una crisis de representación. De acuerdo a Navarrete (2005: 128), las variables explicativas del deterioro de la imagen de la DC son la credibilidad, la transparencia y pérdida de confianza. Halpern (2002: 58), por su parte, argumenta que la democracia cristiana encarna la crisis de los partidos políticos en cuanto a la disolución de las lealtades político-electorales y la disputa del centro político por el PPD y el trabajo de los sectores populares por parte de la UDI.

La anterior pérdida de protagonismo de la DC, se profundiza tras la derrota del partido en las primarias de la Concertación en 1999 a manos de Ricardo Lagos Escobar y el fracaso de las parlamentarias de 2001 que hacen perder la calidad del partido más votado y con mayor número de parlamentarios (Morales y Poveda, 2007). De acuerdo a Arriagada (2001: 3) el PDC perdió obtuvo una baja de 17, 7% en su votación y un descenso de aproximadamente el 40% de su bancada de diputados. Huneus (2002: 1) y Navia (2002) concuerdan en que el debilitamiento electoral del PDC responde a la erosión de la identidad electoral y valórica de la DC en favor de la UDI y del desplazamiento del centro político hacia la izquierda con el PPD. De esta manera, la baja capacidad de retención de votos del partido y la pérdida de su electorado histórico: el voto femenino de grandes zonas urbanas, configuran la crisis del partido. A esto, se añade la falta de innovación programática y la carencia de definiciones más allá de la coyuntura, profundizan las críticas al interior del partido. En definitiva, la génesis de las diferencias internas no obedece a proyectos o visiones ideológicas adversas, sino a matices de táctica o a afinidades personales; dicho de otro modo, sus lógicas de poder son más originales que su doctrina.

Este contexto de crisis interna del partido, configura el marco para la adaptación partidaria a comienzos del 2000, el cual se inicia con reformulación de sus estatutos, incorporando en sus principios la homogeneidad de las estructuras ejecutivas; la eliminación de burocracias; la transferencia de poder de órganos superiores a inferiores

y más participación organizada de la militancia. Otra reforma histórica fue la introducción de un mecanismo distinto para la selección de los candidatos del PDC a cargos de elección popular. Ya en 2006 se realizaban elecciones internas de tipo cerradas para nominar a los candidatos tal como en el Partido Socialista (Freidenberg, 2006) lo que demuestra un mayor nivel de democratización interna, a lo que se suma una cuota de al menos 30% de candidaturas del sexo femenino (Ídem). Luego, una norma permanente estableció la realización de primarias abiertas a todos aquellos que quisieran participar. La reforma temática buscó responder a una de las grandes críticas al PDC, la falta de una oferta programática.

En definitiva, existe un relativo consenso en la literatura acerca de la incapacidad democratacristiana para ejercer una renovación y la integración de nuevos liderazgos que faciliten el proceso de adaptación desde la perspectiva de Levitsky (1998). En oposición, la adaptación del partido se realiza a través de una reestructuración de su dimensión organizacional, en el sentido postulado por Panebianco (1995) en cuanto se avanza hacia una consolidación organizativa con el objeto de asegurar la propia sobrevivencia del partido. Así la permanencia del PDC en la Concertación y su incorporación a la Nueva Mayoría se explican en la disminución de su carácter religioso por sobre uno secular, en la disminución de la intensidad ideológica del partido por un nuevo eje de reordenamiento de las posiciones políticas en Chile: los derechos humanos y la valorización de la democracia.

El encuentro entre social democracia y la doctrina social de la iglesia encuentra su fundamento en la raíz histórica del partido de corte humanista, de centro izquierda y reformista (Walker y Jouannet, 2006: 82).

5.2.6. Los partidos de derecha. Renovación Nacional (RN)

Siguiendo la tesis de Gibson (1992) y Middlebrook (2000), los partidos de derecha tienen debieran ser capaces de originar una coalición social muy amplia, lo que los transforma en las colectividades más pluriclasistas del sistema de partidos (Moulián y Torres, 2011). Lo anterior, los desafía a crear un discurso inclusivo que aglutine intereses de gran diversidad con el propósito de alcanzar diferenciación del empresariado. En este escenario su objetivo es modificar las demandas sectoriales en proyectos políticos que apelen a la sociedad en su conjunto (Correa, 2011).

Renovación Nacional (RN), es un partido de derecha liberal que proviene de la reorganización hacia el final del régimen militar de los partidos conservadores preexistentes al golpe de Estado de 1973, específicamente en 1986 tras el llamado de Andrés Allamand, convocando al UDI, el Frente Nacional del Trabajo y el Movimiento de Unión Nacional. No obstante, las divisiones alrededor del plebiscito de 1988 concluyen con la escisión del partido, y la búsqueda inicial de una estructuración interna (Avendaño, 2010).

Scully (1996) identifica a Renovación Nacional como un partido de derecha que intenta ocupar el espacio electoral tradicionalmente reservado a la derecha democrática, el cual estuvo copado entre 1966 y 1973 por el Partido Nacional. En términos de su propia identidad política, RN tiende a proyectar un programa partidario moderno, liberal y secular, el cual surge como un partido hegemónico del sector hasta fines del noventa (Scully y Valenzuela, 1993:202).

Por otra parte, la organización inicial del partido establecida por Andrés Allamand, se basó en un modelo de difusión territorial, el cual corresponde a un proyecto que surge desde lo local, mediante la coordinación entre grupos de militantes, contrariamente al modelo de penetración, en el cual el centro levanta y federa grupos y sedes locales, vía que se siguió después de la fase inicial de levantamiento de firmas y candidatos.” (Bazoret y Aubry, 2005: 168). De acuerdo a estos autores, esta organización temprana es una de las fortalezas iniciales del partido, permitiéndole una gran cobertura territorial, alcanzando casi la totalidad de las provincias.

En cuanto a su ideología y acción política, Farías y Lagos (2003) destacan que RN se caracterizó en sus orígenes a un quehacer político orientado a un liderazgo carismático, de corte reactivo y asociado a un discurso definido negativamente, anti-marxista mayormente. Un estudio de Alcántara (2003: 83) enfatiza que los elementos articuladores de la ideología de Renovación Nacional se distribuyen principalmente en intervención mínima del Estado en economía, salud y educación y asistencia social básica, añadiendo que “RN es un partido de derecha, semi-clerical, semi-neoliberal y semi-estructurado”.

La estructura organizativa de RN es uno de los temas centrales de debate interno en el partido, que según Bazorte y Aubry (2005: 166), es un equilibrio mal resuelto entre liderazgos autónomos y agregación de intereses partidistas con presencia de mecanismos débiles en la toma de decisiones, que pese a las dificultades que atañe es

parte esencial de su identidad y capacidad electoral. Al respecto, los autores sostienen que esta es una característica de las organizaciones políticas de derecha, en oposición a los partidos de centro e izquierda, pues el entorno desfavorable marcado por una política de masas y fuertemente mediática, las obliga a adaptarse y redefinir sus estrategias organizativas tras el plebiscito de 1988.

Por otra parte, esta debilidad organizativa entre su estructura territorial y nacional es un elemento persistente en la trayectoria del partido, lo que ha impedido establecer un vínculo programático fuerte con sus electores que se traduzca en una identificación duradera, por consiguiente se ha favorecido la volatilidad del voto hacia otros partidos.

En este marco, Barozet y Aubry (2005: 166), argumentan que el proyecto político de RN enfrentó, desde mediados del noventa, un estancamiento y deterioro relativo de sus resultados electorales, además de las aspiraciones hegemónicas de la UDI por controlar la Alianza, el que, a partir, de 1999 entra en un proceso que tiende hacia una mayor institucionalización y de reformulación como proyecto de centro derecha al lanzar en mayo de 2005 su propia candidatura a la Presidencia de la República, procurando dejar su papel secundario en su coalición política y de retomar el protagonismo obtenido al inicio de la transición.

En definitiva, la estructura del partido, caracterizada por una baja institucionalización y de excesivos personalismos (Bazorte y Aubry, 2005: 166), facilita el proceso de adaptación en la línea sugerida por Levitsky (1998).

5.2.7. El Partido Unión Demócrata Independiente (UDI)

De acuerdo a Carlos Huneeus (1998: 106), el elemento de continuidad dentro de la derecha es la “fragmentación partidista” dado que no resurge en forma el Partido Nacional, auto-disuelto en 1973, sino que emergen movimientos que se irán transformando en partidos a mediados de los ochenta. Estos fueron: el Movimiento Unión Nacional (MUN), liderado por Andrés Allamand, la Unión Demócrata Independiente (UDI), heredera del “gremialismo” impulsado por Jaime Guzmán en la Universidad Católica a fines de los sesenta, Avanzada Nacional, partido pequeño y muy ligado al régimen de Pinochet y el Frente Nacional del Trabajo (Morales y Bugueño, 2001).

En 1986 la UDI, el Frente Nacional del Trabajo y el MUN se fusionan, tras el llamado de Andrés Allamand, para crear el Partido Renovación Nacional (RN). Sin embargo, la cohabitación duró poco y a un año de su conformación la UDI se escindió de RN (Arriagada, 2005).

Tras el abandono, Jaime Guzmán conformó el movimiento denominado "UDI por el Sí", en alusión al plebiscito donde esperaban mantener a Pinochet en el poder.

La Unión Demócrata Independiente (UDI), nace el 24 de Septiembre de 1983, con Jaime Guzmán a la cabeza, quién deja de trabajar para el General Pinochet, al añadir éste 39 disposiciones transitorias a la Constitución de 1980, alterando con ello el diseño original planteado en el "Discurso de Chacarillas". Desde ese momento Guzmán pasa a hablar de un "autoritarismo impersonal" alejándose de su exaltación hacia la autoridad y liderazgo de Pinochet que se le reconocía en la década del '70 (Joignant y Navia, 2003).

Guzmán tenía un largo pasado de liderazgo, el que se inicia en el "Movimiento Gremialista" surgido en la Universidad Católica en 1965 ante el vacío político que surgió en la derecha por el fracaso de su candidatura presidencial en 1964 y ante el "desplome" de los partidos Liberal y Conservador que las elecciones parlamentarias de 1965, bajan de 45 parlamentarios a 9 (Huneeus, 1998: 126 y 135).

El propósito de Guzmán es que la UDI fuera respetuosa de las esferas propias de la acción de los gremios y que sus miembros actúen como demócratas independientes en lo político, pero como gremialistas en lo gremial. Esta última frase, difícil de entender, permitirá un doble discurso de independencia y fuerte crítica frente a los partidos. De hecho la UDI pide y obtiene la inconstitucionalidad del Movimiento Democrático Popular (MDP), integrado por el partido Socialista fracción Almeyda y Comunista y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), mostrando con ello una mínima vocación democrática.

Este grupo entendió que el régimen autoritario no tendría una duración indefinida, y que tarde o temprano debería enfrentar elecciones, ya que reconocían que el "talón de Aquiles" de toda dictadura, era la sucesión (Huneeus, 1998: 128 y 129). Lo importante era que en las elecciones que vinieran no se jugara "lo esencial de la forma de vida de un pueblo" (Guzmán, S/f.) esto es que la institucionalidad que generó la Constitución de 1980 no fuera modificada.

El “gremialismo” una vez que llegó al gobierno, a mediados de los '70, se dedicó a “reclutar” profesionales jóvenes que no solo cumplieran funciones de tipo burocrático, sino que buscaran implementar objetivos políticos de largo alcance (Huneeus, 1998: 128 y 129). Con ello aportó la mayoría de los Alcaldes que nombró Pinochet, así como Subsecretarios, Jefes de Servicio, Jefes de División y de Departamento logrando valiosos recursos institucionales y políticos (Huneeus, 2000: 371).

Una de las características más notables del naciente partido fue la creación del departamento poblacional, el que le permitirá dar formación política a los militantes poblacionales del nuevo partido (Zegers, 2000), espacio político que aspira a representar. Con ello, empieza a penetrar en las poblaciones y a disputar el liderazgo político que partidos históricos de izquierda habían tenido en este segmento, a pesar de que Jaime Guzmán, sostenía que los partidos chilenos eran una expresión anormal de la política en una sociedad subdesarrollada (Valenzuela, 1982: 607).

Gracias a estas labores, en 1983 logra sin elecciones, imponer la directiva del “Campamento” Raúl Silva Henríquez dado el fuerte apoyo que le brindó el régimen militar (Baño, 1985: 51).

Por lo hasta aquí expresado, es posible concluir que la UDI si bien es un partido independiente de la voluntad de Pinochet, surge para defender lo que ellos denominaron “la obra del régimen militar”.

Lo relevante para la Ciencia Política es que la UDI representa un nuevo tipo o modelo de partido hasta entonces desconocido en Chile, el catch all party, que sigue una lógica de competición electoral, y no de representación política. Lo anterior explica el por qué este partido ajusta su programa, organización y estrategia a las condiciones del mercado político para maximizar su apoyo electoral y su poder, y le permite consolidar su doble discurso crítico hacia los partidos por su lejanía de los “problemas reales de la gente”, cuestión que mantiene hasta el día de hoy (Luna, 2010).

Esto nuevamente es sorprendente. Los únicos dos partidos nuevos, exitosos e innovadores de América Latina son la UDI y el PT de Brasil - uno creado en apoyo de un régimen militar y el otro en oposición a él-. Y lo más interesante es que ambos han obtenido el éxito moviéndose hacia el centro - en el caso del PT, alejándose de su pasado sectario y extremista, y en el caso de la UDI, distanciándose del régimen pinochetista (Angell, 2003).

Hasta 1998, el perfil básico de la UDI fue la defensa del gobierno militar y su Constitución, aunada a una identidad conservadora y católica, manifestada particularmente en la discusión de temáticas valóricas y culturales, perfil en el que coincide Alcántara (2003:69) y Arriagada (2005:10), el cual comenzó a desdibujarse con la aparición del “fenómeno Lavín” que en su candidatura presidencial procuró ser distanciado de la figura de Pinochet (Moulián, 2010). A la fecha, el ingrediente católico continúa jugando un rol vital en la UDI, aproximándolo a organizaciones poderosas como los Legionarios de Cristo y Opus Dei, quienes le proveen de financiamiento para grandes campañas electorales y la penetración de activistas en las poblaciones.

Este activo trabajo poblacional, ha permitido que la base de apoyo electoral de la UDI se haya ampliado considerablemente hacia los estratos socioeconómicos bajos, traspasando las divisiones sociales entre la elite dirigencial, convirtiéndose en uno de los principales partidos del país (Arriagada, 2005:2). Se trata de un seguimiento a las directrices de Jaime Guzmán que impulsa la creación de instituciones intermedias en los sectores populares, supuestamente despolitizadas, pero donde se consiguen potenciales votos, evidenciándose la instrumentalización política de las organizaciones sociales, de la cual formalmente reniega.

Es destacable que para 2002, encuestas aplicadas en el marco de un estudio de Alcántara (2003:71), daban cuenta que cerca de un 20% de los diputados UDI, aceptaban la posibilidad de un gobierno de corte autoritario en situaciones especiales. Por otro lado, Huneeus (2005:76) admite que desde su conformación, la UDI destaca por su alto grado de institucionalización respecto a RN, altos niveles de disciplinamiento interno y dirigentes cohesionados por lazos históricos y personales muy sólidos.

Para 2014, la UDI mantiene su discurso de que la vocación del partido es “resolver los problemas concretos de la gente”, refiriéndose en términos peyorativos a la “ideología”. Al tiempo que se ha planteado una reformulación importante, en tanto Ernesto Silva, quien asumió la presidencia de la colectividad el 2014, prepara la redacción de un documento en que se haría una nueva reflexionar acerca de los hechos ocurridos en el régimen de Augusto Pinochet. Para tales propósitos, Silva encomendó al alcalde de La Florida Rodolfo Carter, la redacción de un primer borrador, fundado en la autocrítica, con el propósito de reflejar una postura más actual, con una visión moderna de la UDI sobre derechos humanos (La Tercera, 26.07.2014) Esta decisión generó un

intenso debate en distintos estamentos de la UDI, los cuestionamientos a la iniciativa se basaron en que no haya sido consensuada previamente, más aún cuando se trata de un tema controversial que concita apoyos y rechazos internos.

Al respecto, uno de los nietos de Pinochet, sostuvo que este documento "Será el paso final para la muerte del partido" (La Tercera, 30.07.2014), dado que el apoyo a la "obra" del régimen militar sería uno de los rasgos definitorios de la UDI.

Orgánicamente la percepción de los parlamentarios respecto a la democracia interna existente en su partido, un 60% de los encuestados la estima como alta o muy alta, y un 40% en el orden medio. En cuanto al nivel de disciplina interna, un 32% considera que los niveles de autonomía que debe tener el parlamentario deben definirse en función de los diferentes temas a legislar, mientras un 64% está de acuerdo con que se permita que el diputado vote siguiendo su propio criterio (Alcántara, 2003:80-81).

5.3. Dinámicas de interacción entre partidos políticos al interior de las coaliciones en las últimas décadas.

En el apartado previo se expuso sobre los "viejos" y "nuevos" partidos que han estructurado el sistema de partidos desde el retorno a la democracia en 1990. Salvo el PC hasta el 2013 todos se ordenaron en torno a dos coaliciones que han gobernado el país y cuya "lógica bicoalicional" ha sido considerada la característica más conocida del sistema de partidos (Ruiz, 2006:78). Por un lado estaba la Concertación de Partidos por la Democracia que se mantiene por veinte años –desde 1990 a 2013- y que al incorporar al PC se transforma en la "Nueva Mayoría" que llega al gobierno con la presidencia de Michelle Bachelet (2014-2018). La derecha integrada por RN y UDI, cambiará en varias oportunidades su nombre, siendo la última conocida como "Alianza por Chile" y gobernó el país bajo la administración de Sebastián Piñera (2010-2014), quién procedía del partido minoritario de ese pacto, RN.

Todos los partidos y las dos coaliciones han mostrado altos niveles de institucionalización y estabilidad, y una baja volatilidad, comparativamente con América Latina (Mainwaring y Scully, 1995; Payne et.al., 2003; Kitschelt et.al., 2010). Sin embargo, acordando con la tesis de Luna (2008:75), lo anterior no quiere decir en sentido alguno que dicho sistema de partidos haya permanecido inmutable desde 1989 a la fecha, muy por el contrario ha habido cambios en la estructura de la competencia

partidaria, en la conformación de las coaliciones, y en la configuración de las bases sociales que respaldan a los diferentes partidos. Por otro lado, los clivajes que tradicionalmente dividieron a las dos principales coaliciones desde 1989 en adelante entre aquellos que apoyaron la dictadura y los que por el contrario fueron opositores al régimen autoritario ha ido perdiendo densidad, aunque sigue estando presente. A esto sumada la creciente desafección de los ciudadanos por la política y la crisis de representación que sufren los partidos políticos que sistemáticamente muestran las encuestas del CEP y de la UDP. En este escenario no extraña la existencia de una “desestructuración ideológica” en el sistema de partidos lo que no ha implicado que los partidos tengan posiciones ideológicas que los identifiquen y los separen (Ruiz, 2006: 77).

Hasta el año 2013 las dos coaliciones del Chile pos transición estuvieron divididas en su interior en dos sub – pactos a partir de alineamientos partidarios según afinidad ideológica. Siavelis (2004) da cuenta de que en el caso de la Concertación uno de los dos sub – pactos estaba liderado por el PPD y el PS y en su interior el PRSD, el segundo sub – pacto estaba integrado por la DC e independientes. En el caso de la entonces Alianza (coalición de derecha) integrada por dos partidos políticos, su división se da de la siguiente forma: de un lado el partido de Centro Derecha Renovación Nacional más candidatos independientes y de otro el partido de derecha UDI con otros candidatos independientes afines a su línea ideológica.

Ya en 2009, e incluso 2004 los académicos vaticinaban “el agotamiento de la coalición con respecto a sus ideales básicos y a la necesidad de diversos tipos de reformas institucionales” (Siavelis, 2009:3), de una de las coaliciones más perdurables de la historia contemporánea chilena. Dentro de los motivos que explican esta crítica Siavelis, en el mismo artículo, reconocía que el “cuoteo” si bien “fue diseñado como una institución destinada a garantizar la amplia y completa representación de todos los partidos de la coalición. Sin esta representación y voz, los partidos habrían tenido pocos incentivos para permanecer leales a la coalición y probablemente se habría derrumbado, y Chile no sería el ejemplo de éxito de la transición democrática que es hoy (...) el cuoteo es a menudo visto burlescamente por la ciudadanía y existe la impresión de que no se conceden posiciones ministeriales basadas en los talentos o en la experiencia necesaria para ser ministro, sino que en las exigencias políticas que establecen los partidos” (Ídem: 8), pero existirían desincentivos para su modificación porque ha

permitido una exitosa combinación de presidencialismo y multipartidismo en nuestro país.

Otro motivo identificado por Siavelis (2009:9) y Navia (2008) está ligado al control de las elites partidarias en la selección de candidatos, cuestión que, como veremos más adelante se intentará soslayar a partir de elecciones primarias.

Tras la pérdida de los comicios presidenciales en 2010 (Morales, 2012), los álgidos movimientos sociales y ciudadanos que se desplegaron en las calles a contar de 2011 incorporando nuevas demandas a la agenda presidencial y la constatación en las encuestas de opinión pública de que la ciudadanía ya no se identificaba ni con la Alianza ni con la Concertación (en el marco de una crisis de representatividad de los partidos políticos como entes de intermediación entre el Estado y la Sociedad Civil), hicieron que los partidos de centro y de izquierda dieran paso a la conformación de un nuevo conglomerado político, más amplio que representara los cambios políticos y sociales vivenciados por Chile. El desgaste de la Concertación se comprende además, porque avalando la tesis de Huneeus (2005:69) para quien la colectividad “corresponde a una “gran coalición” de situaciones de emergencia que se dieron en las etapas posteriores al cambio de la dictadura a la democracia, pero termina cuando se ha consolidado el orden pluralista. Ahí están las experiencias de los primeros gobiernos de la postguerra en Europa o las coaliciones de los gobiernos del sur de Europa en las democratizaciones de la “tercera ola”. Por lo tanto, no son evidentes las justificaciones para la continuidad de la Concertación después de dos décadas, cuando el sistema político se encuentra plenamente establecido”, tesis no avalada por Navia (2006), quien pronosticaba un mejor futuro a la Concertación tras la llegada de a la presidencia de la Presidenta Michelle Bachelet.

Uno de los principales desafíos que tendrá que afrontar esta nueva coalición, dice relación con que tanto previo a 1973 (Garretón, 1987:64), como durante la transición democrática los partidos políticos fueron centrales en la política chilena, que en el marco de la transición tuvieron la capacidad de sostener los acuerdos necesarios para consolidar dicha transición (Siavelis, 2009:11), hoy el cuadro es completamente diferente dado que como el autor recién citado da cuenta el apoyo popular hacia los partidos está siendo erosionado. Sin embargo continúan siendo los actores principales de la organización política chilena, pero los niveles de identificación de la ciudadanía con estos partidos ha decrecido enormemente en una generalizada crisis de

representatividad reconocida por la academia y las encuestas de opinión (Morales, 2014).

No obstante las buenas intenciones con las que se conforma esta nueva coalición, denominada Nueva Mayoría, también es cierto que como nos demuestra Entelman (2002) a mayor número de miembros de una coalición, mayor dificultad en alcanzar consenso y mayor la intensidad del conflicto. Más aún en un conglomerado de alta heterogeneidad ideológica, aunque no debemos olvidar que el electorado chileno se encuentra más bien desalineado ideológicamente lo que insta a los partidos a relacionarse con sus bases de manera no programática (Luna, 2008:98) y contribuye desde el análisis que realizamos a disminuir, en parte, la intensidad que puede alcanzar el conflicto.

Al mismo tiempo, y aprendiendo de las lecciones del pasado, los miembros de la Nueva Mayoría optan por el mecanismo de las elecciones primarias en 2013 para la designación de los candidatos presidenciales de los partidos (caso de la DC) y para escoger a la candidata presidencial del conglomerado en su conjunto, mecanismo de profundización democrática también utilizado por la Derecha en la misma coyuntura (Cantillana, Contreras y Morales, 2015). Si bien, el mecanismo aún no posee el carácter obligatorio ni aplica para todas las candidaturas, constituye un gran avance. Un segundo elemento de tipo electoral que, desde el retorno a la democracia, ha ayudado a la estabilidad del multipartidismo chileno, es la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas, y gesta al unísono incentivos para la creación y /o mantenimiento de coaliciones dada la dificultad de que partidos pequeños puedan obtener mayorías por si solos.

Volviendo a los conflictos, se rompen los sub – pactos detallados en los párrafos precedentes, alineándose esta vez el PRSD junto al PPD y el recién integrado PC, un segundo sub-pacto estaría integrado por el PS y DC, aunque no exento de problemas. Ambos sub-pactos llevaron listas de candidatos diferenciadas en la elección de Consejeros Regionales de 2013. A mayor número de actores más intensas y difíciles las negociaciones respecto a los cupos parlamentarios y designaciones políticas en intendencias, gobernaciones y seremías, sustentadas en los votos obtenidos por cada colectividad, que no ha sido necesariamente constantes en el tiempo (a modo de ejemplo Siavelis (2004: 68) ilustra que en torno a 1997 el sub- pacto más a la izquierda de la Concertación, integrado por el PPD y el PS obtuvo mayores niveles de apoyo electoral

que en comicios previos, cuestión que llevó a los dirigentes de estos partidos a estar en una posición más fuerte a la hora de negociar). Esto es particularmente relevante, porque de la definición de cargos potenciales depende la estabilidad de la coalición.

En términos ideológicos, las principales discrepancias se han dado con la incorporación del PC a este conglomerado quien ha sostenido públicamente disensos con la DC, cuestión esperable si nos remontamos a la relación histórica entre ambos repasada en los apartados precedentes de este artículo. La explicación fundamental radica en que desde mediados de los 90' el PC descartó la vía armada, y extirpó de su práctica política el socialismo revolucionario, no obstante su modelo ideológico – doctrinario y su discurso continuaron siendo marxista – leninista. Al mismo tiempo, su práctica política y las estrategias que comenzó a promover para acceder al poder, en esta coyuntura, fueron netamente democrático – electorales. En este marco, la forma en que el PC se relaciona con el resto de los actores del sistema político ha variado considerablemente, en un primer momento PC conformó un bloque con la izquierda “extra – parlamentaria” (Juntos Podemos) levantando candidaturas por este conglomerado, del cual se autonomiza con el apoyo en el balotaje a Frei y consagra su separación y cercanía con la Concertación al establecer el Pacto por Omisión. Lo que hace diferente al PC hoy, es que ahora institucionaliza su convergencia ideológica con el PS y el PPD (la “izquierda parlamentaria”) y opta por levantar una candidatura en conjunto con estos. Candidatura exitosa que lo llevó hoy no sólo a contar con 6 diputados en la Cámara sino además a formar parte activa del gobierno encabezando el Servicio Nacional de la Mujer, y ostentando otros cargos relevantes como jefaturas de división en el Ministerio del Medio Ambiente.

No obstante, es necesario, para esta Nueva Mayoría que el PC modifique sus estatutos y descarte el leninismo que no se condice con su praxis política. Claramente el PC ya no concibe la democracia marxistamente, como un tránsito a la revolución (Marx, 1846: 57) y ha dejado de ver las alianzas electorales como “tácticas de una guerra revolucionaria” (Vodanovic, 1988: 56). Al unirse a la Nueva Mayoría el PC acepta que para cambiar las condiciones materiales no es pre requisito modificar las relaciones sociales de producción (como sostuviera Marx, 1846: 79), ergo su continuación con una retórica leninista (muy bien explicitada en Esping-Andersen (1990: 10-15) o marxista de clases será contraproducente para la Nueva Mayoría (de discurso y práctica democrática), porque la oposición lo empleará como fuente de descrédito. La Nueva

Mayoría enfrenta el desafío de distanciarse de la incoherencia “ideológico-práctica” que ha representado y continúa representando el PC. No deben perderse de vista además las rivalidades que históricamente se han dado entre el PC y el PS cuando forman parte de un mismo conglomerado (Alexander, 1982: 277) aunque esta vez acuerdan en las estrategias.

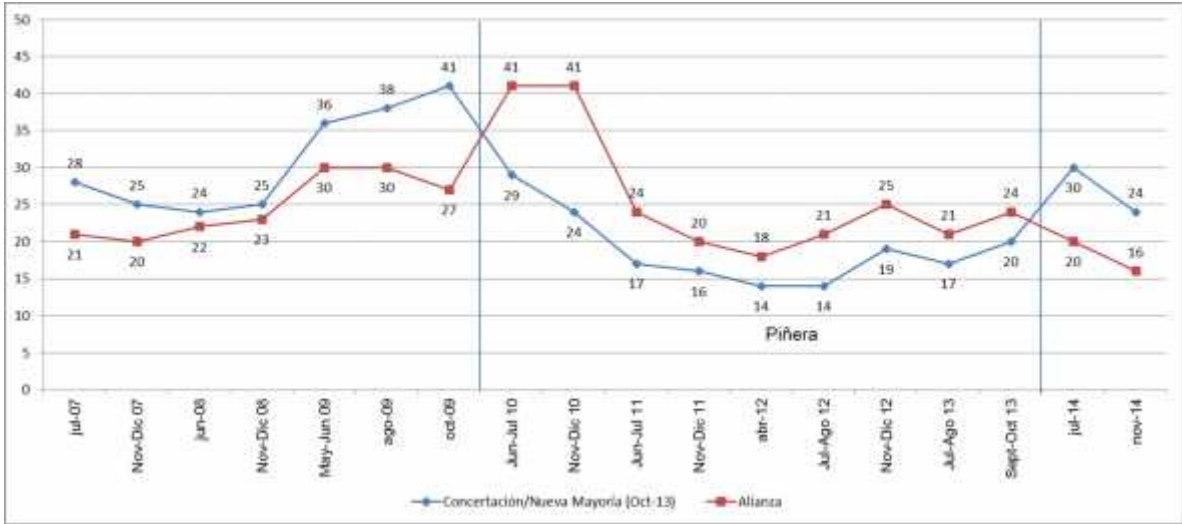
Más ahora cuando el presidente de dicha colectividad, Guillermo Teillier ha asumido la vocería rotativa de la Nueva Mayoría (tras el período del PPD Jaime Quintana) y deberá velar por el consenso entre los distintos actores que la conforman (La Segunda, 30.03.2014). A priori, 5 de los 6 diputados del PC (exceptuando a Camila Vallejo) han demostrado disciplina y acatamiento en las decisiones tomadas en el Comité Central del Partido y han llevado los acuerdos alcanzados como miembros de la Nueva Mayoría, no así Vallejo cuyas declaraciones no necesariamente han sido coincidentes con la línea del partido y han ocasionado conflictos al interior de la Nueva Mayoría (El Mostrador, 12.03.2014).

En lo referido a la relación entre los partidos de derecha, la actual derecha política se expresa en dos partidos que no difieren entre sí por su composición económica, sino por consideraciones culturales, tales como pertenecer a una misma generación o haber asistido a los mismos colegios (Joignant y Navia, 2003). Acordando con la tesis de Correa Sutil (2005), dichas diferencias culturales tienen impacto en los estilos políticos. Incluso podríamos decir que el carácter disciplinado de la UDI nos hace recordar al Partido Conservador, mientras que el caudillismo partidista de RN nos remite a lo que fue el Partido Liberal.

Finalmente, de acuerdo a la encuesta CEP, se observa que la evolución de la aprobación ciudadana de las dos principales coaliciones políticas del país (Concertación/Nueva Mayoría y Coalición/Alianza) ha mantenido una tendencia evidente desde el 2007 hasta la actualidad, la cual se caracteriza en tres puntos claves; en primer lugar, la mayor aprobación para ambas coaliciones alcanza un 41%, específicamente en las mediciones de octubre de 2009 para la Concertación y junio-julio 2010 para la Alianza; en segundo lugar, entre ambas mediciones se realiza el cambio de Gobierno, modificando los niveles de aprobación entre coaliciones para todo el periodo de la administración de la Alianza. De la misma forma, en la última evaluación se modifica esta tendencia a favor de la Nueva Mayoría, lo que permite inferir que los niveles de aprobación de una coalición están directamente relacionados con su

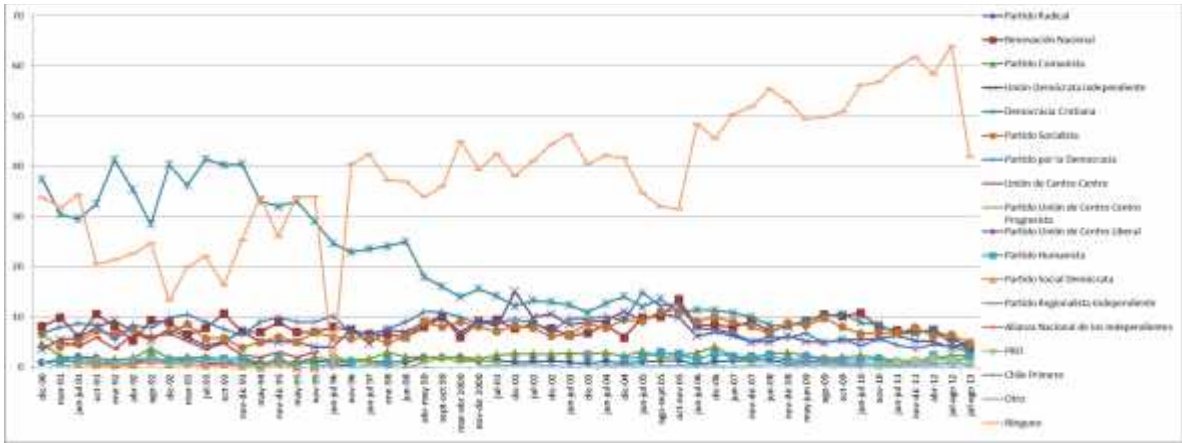
capacidad de alcanzar el Gobierno y; en tercer lugar, se identifica que los peores niveles de aprobación de las coaliciones son un 14% para la Nueva Mayoría entre abril y agosto de 2012 y un 20% para la Alianza en las mediciones de noviembre-diciembre 2007 y julio de 2014.

Grafico N°1 Evolución de la aprobación de las Coaliciones políticas (% aprueba)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuestas CEP 2007-2014.

Gráfico N°2 Evolución de la aprobación de los partidos (% aprueba)



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuestas CEP 1990-2014.

CAPITULO VI: LA NACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA LOCAL 1990-2012

Este capítulo aborda la política local en Chile. Junto con entregar los antecedentes históricos e institucionales, del sistema de gobierno local en nuestro país. El objetivo del acápite es testear las principales hipótesis de investigación. En síntesis, el capítulo sugiere lo siguiente:

- a) Si bien existe una política local expresada en los procesos de representación a nivel de alcaldes y concejales, está fuertemente determinada por la política nacional. Dado el sistema electoral binominal que rige para los comicios legislativos y las estructuras de negociación electoral para definir los candidatos, la estructura de las coaliciones se reproduce desde el nivel central hasta el nivel local. Entonces, hay buenas razones institucionales para catalogar al sistema de partidos chileno como “nacionalizado”.
- b) Esta nacionalización también tiene un soporte empírico robusto. Los partidos tradicionales obtienen una votación más o menos homogénea en todo el territorio. Salvo en el extremo norte del país, estos partidos han sido capaces de reproducir su votación a pesar del tiempo y del contexto de cada elección.
- c) La introducción del régimen de inscripción automática y voto voluntario ha estimulado la nacionalización de la política. Esto porque la participación se redujo con la entrada en vigencia de este nuevo régimen. Los votantes que siguieron asistiendo a las urnas han sido los más politizados o “partisanos”. Es decir, el voto “duro” de los partidos. Esto explica por qué la votación de los partidos ha adquirido mayor estabilidad en las elecciones locales de 2012 y las elecciones de diputados en 2013, a diferencia de elecciones anteriores donde las correlaciones eran sustancialmente más bajas.
- d) A nivel de expertos, existe un generalizado rechazo a catalogar al sistema de partidos chileno como “nacionalizado”. A pesar de la evidencia respecto a esta característica, las opiniones de representantes y dirigentes de ambas coaliciones (Concertación y Alianza), están lejos de ser congruentes con la realidad. Se plantea que tal percepción se relaciona más al voluntarismo de la elite que a una visión objetiva de los datos.

El plebiscito de 1988, criticado desde la izquierda hasta parte de la derecha (Allamand, 1993), fue convocado por el régimen militar para decidir entre la continuidad de éste o la implementación de elecciones presidenciales en el país para el año siguiente. Después de 17 años se producía un espacio regulado institucionalmente de confrontación entre régimen y oposición. Se separó el liderazgo político y militar de Pinochet, abriendo

una brecha entre adhesión institucional jerárquica y constitucional. La oposición, en tanto, se organizó más allá de las identidades y proyectos ideológicos originales para enfrentar ese plebiscito (Garretón, 1988).

Si bien el plebiscito se diseñó sin contemplar un Tribunal Calificador de Elecciones, la duración de la campaña ni menos el acceso de la oposición a los medios de comunicación, el Tribunal Constitucional en dos fallos de 1985 y 1988 (Otano, 1995), incorporó estos tres aspectos. Estableció que la campaña duraría treinta días y la oposición tendría los mismos 15 minutos diarios de televisión que el gobierno.

Estos minutos serán trascendentales para inclinar el voto hacia la opción NO, ya que “a pesar de un buen desempeño, de acuerdo a los indicadores macroeconómicos, el gobierno militar pierde el juicio electoral en la medida en que no logra legitimar políticamente el costo social de las medidas” (Lechner, 1992).

En el caso chileno, a diferencia de otros regímenes militares latinoamericanos, el agotamiento político no fue causado por el fracaso económico. En Chile la “situación fue distinta: se produce un agotamiento político del gobierno militar porque, incluso para la derecha, resultaba imposible justificar por más tiempo un régimen de excepción. Al intentar obtener un ropaje de legitimidad democrática por la vía electoral, se produce su derrota política” (Vial, Butelmann y Celedón. 1991: 3005). El cuadro 10 muestra los resultados del plebiscito:

Cuadro N° 15. Resultados Electorales del Plebiscito de 1988

Opción SI		Opción NO		Total Voto	V. Blancos	V. Nulos
Nº Votos	%	Nº Votos	%			
3.119.110	44.01	3.967.579	55.99	7.086.689	70.548	94.590

Fuente: Prensa de la época y SERVEL.

6.1. Veredicto popular: el plebiscito sucesorio de 1988

En este apartado analizo las evaluaciones ciudadanas al régimen de Pinochet expresadas en el plebiscito sucesorio de 1988. A juicio de Bûchi (1982: 30), las políticas sociales de los gobiernos previos al de Pinochet eran indiferentes al 20% de la población que vivía bajo condiciones de extrema pobreza, sosteniendo que los más pobres “salieron invariablemente para atrás”. Más adelante señala que, luego de eliminar las ineficiencias

del estado, se aplicó una política social activa y focalizada hacia los sectores más desvalidos (1982: 39). Por tanto, sería esperable, de acuerdo a estos planteamientos, que precisamente los pobres fuesen los votantes más activos para el régimen.

Sin embargo, la crisis de 1982 haría variar sustantivamente este pronóstico. En palabras de Meller (1996: 198), el “milagro económico” chileno “dio paso a la peor crisis de la economía chilena en los últimos cincuenta años. Ese año el PGB cayó en 14,4%, y la tasa de crecimiento económico también fue negativa para 1983; la industria y la construcción registraron tasas de crecimiento negativo de -21,1% y -23,4%, respectivamente”. A esto se sumó el incremento del desempleo por sobre el 30%, la triplicación de la deuda externa, aumentando de US\$5.600 millones en 1977 a US\$ 15.600 millones en 1981, y el deterioro evidente de las remuneraciones. “En suma, los cambios de precios relativos, la estimulación de una conducta de mayor gasto y la liberalización de las importaciones, junto con la sobrevaluación de la moneda nacional, generaron déficit crecientes en la cuenta comercial de la balanza de pagos; la liberalización de la cuenta de capitales proporcionó los recursos necesarios para financiar dicho déficit (Meller, 1996: 205).

De acuerdo a lo anterior, sintetizando parte de lo que he planteado en este capítulo, se pueden distinguir tres grandes etapas del proceso económico en Chile bajo Pinochet. Siguiendo a Meller (1996: 234), la primera etapa consistió en la aplicación de políticas recesivas para cerrar la brecha gasto-ingreso (1982-83). La segunda etapa, en tanto, corresponde al año 1984, donde se adhiere a una política expansiva para reducir la brecha interna expresada en un desempleo superior al 30%. La tercera arranca desde 1985, y consiste en una serie de políticas de ajuste de precios relativos “ante la percepción de que el desequilibrio externo era un problema de largo plazo” (Meller, 1996: 234).

Finalmente, siguiendo a Ffrench-Davis (2003), se obtiene información adicional respecto a que el régimen estuvo lejos de manifestar una vocación por los pobres, como sí parecía desprenderse del texto de Bûchi. “El gasto social- principalmente en educación, salud, seguridad social y vivienda- aumentó su participación en el gasto público. Ello fue proclamado, en forma reiterada, como un indicador del carácter social del modelo. No obstante, lo efectivo es que el gasto real por habitante se redujo y también disminuyó como proporción del PIB” (Ffrench-Davis, 2003: 62).

Considerando estos diagnósticos, pongo a prueba las dos visiones en juego. De un lado, aquella que sostenía que el régimen manifestó una preocupación notoria por los más

pobres (Bûchi) y por otro quienes sostenían lo contrario (Meller y Ffrench-Davis). Para ello me baso en la única elección libre y transparente durante el régimen de Pinochet que, si bien fue de carácter semi-competitivo, permitió dar paso a la democracia. Además, es importante puntualizar que el plebiscito formaba parte de la ruta institucional impuesta por el gobierno. Así, la pregunta a responder es la siguiente: ¿existió alguna relación entre los niveles de pobreza en Chile y la votación por el Sí para el plebiscito de 1988? A fin de dar cuenta de tal interrogante, entrego una matriz de correlaciones entre el apoyo a la alternativa Sí y algunas variables socioeconómicas por comuna, a fin de identificar los principales patrones.

Cuadro N° 16. Matriz de correlaciones votación Sí y variables socioeconómicas por comuna

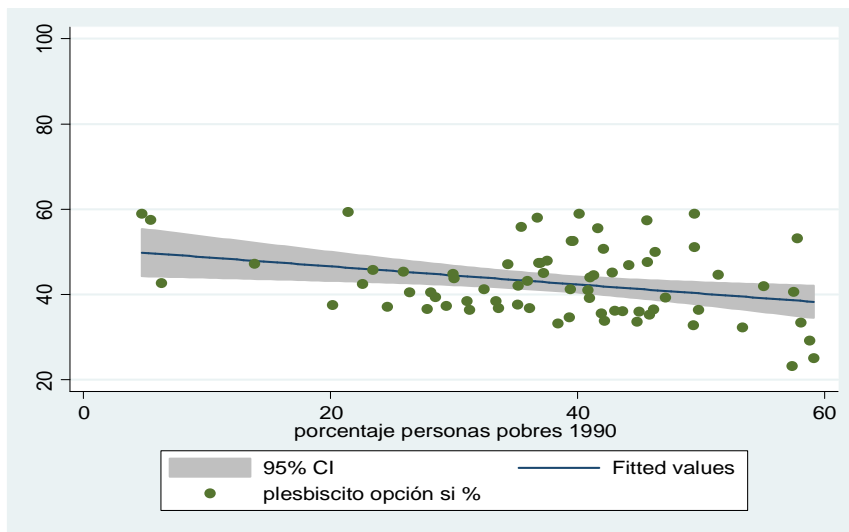
	Plebiscito opción SI %
Porcentaje Personas Pobres 1990	-0,308**
Escolaridad promedio 1990	-0,144
Desocupación 1990	-0,545**
Porcentaje de población rural 1992	0.633**

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Base de datos Observatorio Electoral UDP y Encuesta Casen 1990 y 1992

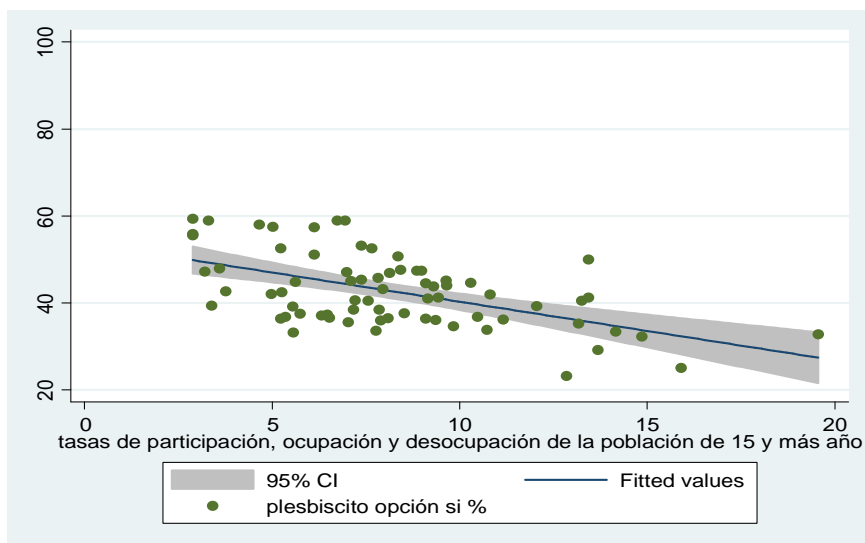
Como se puede observar, la relación con pobreza y desocupación es claramente negativa y significativa. Es decir, a mayor porcentaje de pobres por comuna y mayor desempleo, menor fue la votación para el Sí. Distinto escenario se presenta al considerar el porcentaje de población rural por comuna. En este caso, a mayor porcentaje de población rural, mayor votación por el Sí. Este dato es comprensible desde la lógica del amedrentamiento impuesto en algunas zonas rurales por parte de antiguos latifundistas, aunque es importante destacar que este dato corresponde a 1992 incluyendo 341 comunas, a diferencia de las variables pobreza y escolaridad promedio para 1990 que sólo incluyen las 72 comunas que consideró la encuesta CASEN de ese año. A continuación se muestran los diagramas de dispersión para cada variable.

Gráfico N°3. Diagrama de dispersión votación Sí y pobreza 1990



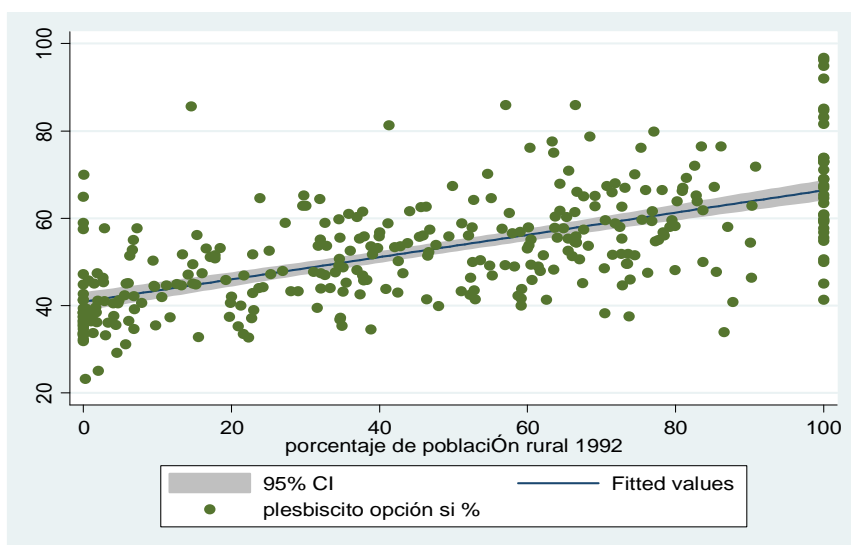
Fuente: Base de datos Observatorio Electoral UDP y Encuesta Casen 1990 y 1992

Gráfico 4. Diagrama de dispersión votación Sí y desempleo 1990



Fuente: Base de datos Observatorio Electoral UDP y Encuesta Casen 1990 y 1992

Gráfico N° 5. Diagrama de dispersión votación Sí y ruralidad 1992



Fuente: Base de datos Observatorio Electoral UDP y Encuesta Casen 1990 y 1992

Al perder el régimen autoritario el plebiscito fijado en la Constitución de 1980, los artículos transitorios preveían elecciones Presidenciales y Parlamentarias el año siguiente, 1989, lo que daría origen a la transición a la democracia (Nohlen. 1990), que se caracterizó por ser pactada.

En ésta se inauguró un estilo de avanzar en acuerdos por “consenso” que se traducirá en una estrategia de gobierno, con Patricio Aylwin (1990-1994) como su mejor exponente. Aylwin avanzó sistemáticamente en la denominada estrategia “gradualista y dialogante” que luego retomarían sus sucesores (Otano, 1995: 116). Es lo que también se conoció como “política de los consensos” (Cavallo, 1993)

Este estilo implicó que en el “juego de poder” de los primeros seis meses, donde la legitimidad del nuevo gobierno estaba más alta y la del antiguo más débil, no se optara frontalmente por los cambios a la institucionalidad heredada, más conocidos como “enclaves autoritarios” (Boeninger, 1998). En este sentido el “precio de transferencia” fue el más alto de los impuestos por los regímenes autoritario en Latinoamérica (Linz y Stepan, 1990: 83).

Si bien se reconocieron los méritos del consenso que caracterizaron la transición, desde sus inicios, intelectuales y políticos de la Concertación advirtieron que no podía usarse como fórmula permanente, pues limitaba la propia democracia y el natural juego de mayorías y minorías, terminando por condicionar el tipo de democracia (Colomer, 1998).

Esto, en un escenario donde la “transitología” es ciertamente inexacta y que poco ayuda a resolver el punto de cuándo termina (Schmitter, 1994).

Una característica de la transición es que fue un marco ordenador de la política. La ordenaba en el sentido de que fijaba límites y una disciplina. Una disciplina que era una autorrestricción voluntaria de los partidos de la Concertación frente al gobierno. La transición estableció un orden de prioridades, precisó el cuadro de alianzas, y estableció límites a la acción de los partidos y los actores sociales, especialmente los sindicales. El orden de prioridades se sustentaba en “bienes intangibles”, que aludía a valores altamente apreciados por un país que había estado sometido a 17 años de régimen autoritario. Esos bienes eran la transición en sí misma, la revalorización de la democracia, la verdad frente a las violaciones a los derechos humanos, la reconciliación entre los chilenos, la justicia en la medida de lo posible, el perdón, la tolerancia, una política de respeto y de acuerdos y muy especialmente la reconstrucción de confianzas entre empresarios y trabajadores, entre civiles y militares, entre gobierno y oposición, entre los empresarios y el equipo económico del gobierno concertacionista.

Paralelamente, existían a los menos dos temores: la posibilidad de una regresión autoritaria y la posibilidad de revivir el nivel de conflictividad social de los años '60 y '70. Ello generará que en los años de la administración Aylwin (1990-1994) estuvieran marcados por un notable disciplinamiento de los diversos actores sociales y políticos, y que el segmento concertacionista del Congreso se sometiera a una disciplina rigurosa proveniente desde el gobierno, y que alcanzaba al propio Gabinete -al que se le reconocía como “el partido transversal”-, extendiéndose a los diversos actores sociales, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), los parlamentarios y los partidos políticos.

6.2. La arena política nacional 1988-2013.

Una característica de la transición chilena fue la continuidad de los partidos (Lechner, 1985). Por continuidad referimos a la capacidad “para sobrevivir un largo período de tiempo, la que ofrece un indicio posible de que han logrado captar las lealtades de más largo plazo en algunos grupos sociales” y que se han institucionalizado (Mainwaring y Scully, 1995: 77), hasta el punto de lograr permanecer electoralmente en las preferencias de la población.

En efecto, el multipartidismo existente hasta el '73 se ha mantenido, no así la inestabilidad y la extrema polarización de aquella época. El número de partidos que actualmente posee representación parlamentaria no se diferencia significativamente de la situación del período 69-73, con 7-8 partidos. Los partidos más fuertes, considerando incluso la última elección parlamentaria de 2013, son el PDC y el PS por la Concertación (hoy Nueva Mayoría), y RN con la UDI en la Alianza. Si bien han aparecido partidos nuevos, como el Partido Regionalista de los Independientes (PRI), el Partido Progresista (PRO) y la Izquierda Cristiana de Chile (IC), éstos son marginales dentro del sistema político. Particularmente en el norte del país, estos partidos han logrado representación en alcaldes, concejales y un diputado.

Si bien un número elevado de partidos no necesariamente permite una clara ubicación en el eje ideológico izquierda-derecha, al preguntarle a los Diputados se observa que se tienden a ubicar a lo largo de toda la escala con la salvedad que los partidos de derecha se tienden a percibir más al centro de lo que los perciben el resto de los legisladores (Ruiz y Otero, 2013).

Ahora bien, el multipartidismo visto desde las variaciones electorales, muestra que las diferencias más importantes a nivel nacional se han concentrado en los apoyos hacia el PDC. Luego de bordear el 30% de los votos en las elecciones inaugurales de la nueva democracia, el PDC ha retrocedido a la mitad en los comicios de 2013. Parte importante de esta votación ha favorecido a la UDI como partido de derecha, a parte de la denominada “izquierda progresista”, pero principalmente hacia el significativo grupo de los desafectos. Es decir, personas que poco a poco han dejado de ir a votar. Esto se ha visto reflejado en la representación del partido. Luego de contar con una bancada de casi 40 diputados, hoy sólo cuenta con 21 representantes. La UDI, en tanto, subió de 11 diputados en 1989 a 37 en 2009, aunque en las últimas legislativas retrocedió a 29. La baja aprobación al gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) pudo incidir en este resultado. Adicionalmente, por el sistema electoral binominal, la UDI se ha beneficiado del pacto con RN. Dado que este sistema genera una alta desproporcionalidad de los resultados electorales, basta que la UDI supere por un voto a RN en algún distrito para quedarse con el escaño.

Llegados a este punto se vuelve indispensable explicar acotadamente en qué consiste el sistema electoral binominal, para entender los efectos que este ha tenido sobre los resultados eleccionarios y las proyecciones que puedan realizarse. En primer lugar, el sistema electoral binominal que rige las Elecciones desde el 14 de diciembre de 1989, es

un sistema que a escala nacional es inédito en el mundo (Fernández, 1989: 47), “único” (Carey, 2006: 227) o “sui generis” (Portales, 1988: 3) y por último “exótico” (Saffirio, 2006). La ley que lo creó buscaba la "formación de grandes partidos políticos" o "grandes corrientes de opinión" (Mensaje proyecto de Ley). El sistema se diseñó para "forzar" un bipartidismo con la intención de cambiar la realidad multipartidista existente hasta 1973. Sin embargo, el “binominal no contribuye a reducir el número efectivo de partidos políticos ni el número efectivo de candidatos” (Cabezas y Navia, 2004: 49), sino que tiende a esconder el multipartidismo que existe al interior de las coaliciones. Siguiendo el argumento de la revista Mensaje (2005) se trata de un sistema electoral que propicia la exclusión de los electores del proceso de nominación de los candidatos. Además, el “empate” que trae aparejado en un gran número circunscripciones electorales provoca que candidatos de ambos conglomerados tengan sus puestos asegurados con antelación a la elección. En ese sentido, el sistema electoral binominal es reactivo a estimular elecciones de tipo primarias que acrecienten la participación en la designación de los candidatos.

En consecuencia, si bien existen buenos argumentos para apoyar la tesis de la continuidad del sistema de partidos, de todos modos han existido importantes variaciones. Probablemente, estas variaciones no afloran significativamente dado porque la competencia está estructurada por el sistema electoral binominal. Eligiéndose dos escaños por distrito, el binominal fuerza la formación de dos grandes coaliciones. Por tanto, los pesos y contrapesos que se generan dentro de las coaliciones tras cada proceso electoral, no son tan relevantes como los cambios que se producen “entre” las coaliciones. A pesar de que el PDC ha retrocedido en su votación, sigue siendo un partido muy relevante para la coalición de centro-izquierda. Actualmente está en discusión una reforma al sistema electoral binominal. Se intenta avanzar hacia una fórmula más proporcional que reparte entre 3 y 8 escaños por distrito. Con binominal (impuesto por el régimen de Pinochet), existen 60 distritos donde se eligen dos diputados en cada uno. Con el nuevo sistema electoral, en caso de aprobarse, se podrían producir cambios relevantes. Dado el aumento en la magnitud de distrito, las coaliciones se volverán más flexibles. Incluso, se generan incentivos para que algunos partidos decidan competir en solitario. Por tanto, aumentará la oferta de partidos, pero también aparece el riesgo de generar una mayor fragmentación y, casi por defecto, una mayor dificultad de los presidentes para lograr mayorías en el congreso que le permitan cumplir con su agenda programática.

El cuadro 12 muestra los datos en toda la serie de tiempo. Ahí se observan las principales señales de continuidad y cambio. No deja de sorprender una interpretación generalmente asumida. Si bien Chile califica como un caso de sistema de partidos institucionalizado según Mainwaring y Scully (1995) y Payne et.al. (2003) dado los bajos niveles de volatilidad en el contexto latinoamericano, los porcentajes de identificación partidaria son extraordinariamente bajos. Las últimas mediciones de LAPOP ubican a Chile en los últimos lugares del ranking latinoamericano, bordeando entre el 15% y el 20%. Visto así, el sistema de partidos políticos chileno presenta una extraña configuración que ya advirtió Morales (2011): bajos niveles de volatilidad y bajos niveles de identificación. Siguiendo a Zucco (2009), Chile tendría la característica de un sistema de partidos “hidropónico” o, de acuerdo a Luna y Altman (2011), un sistema de partidos estable pero sin raíces.

Sea cual sea la interpretación, lo concreto es que resulta muy discutible el carácter institucionalizado del sistema de partidos políticos chileno. Esto no sólo por el control de la volatilidad, sino que también por la emergencia, desde fines de los '90, de fuertes prácticas clientelares que, si bien son propias de la política, parecen acentuarse en un escenario de despolitización y, más aún, con voto voluntario. Estas prácticas clientelares, detectadas por Valenzuela en 1977 son connaturales a los procesos de competencia partidaria. Sin embargo, desde fines de los '90 y especialmente la UDI, ha hecho uso sistemático de tales mecanismos de cooptación, las que dependen en gran medida del poder financiero de los partidos. Como la UDI cuenta con el respaldo de parte importante de los grandes empresarios, no tiene problema en incurrir en un alto gasto electoral para asegurar el triunfo de sus candidatos.

La discusión sobre la inestabilidad en las preferencias electorales de los chilenos en los últimos 25 años queda reflejada en el cuadro 13. Acá se agruparon los porcentajes de apoyo a cada partido según la escala ideológica izquierda-centro-derecha. Dada la caída del PDC, el centro se ha deprimido de manera muy acelerada. La derecha y la izquierda han recuperado terreno. Pero si miramos los datos de opinión pública, la interpretación también debe ser cautelosa. Si bien un 34% de los chilenos no se autoubica en ningún peldaño del eje izquierda-derecha, la mayoría lo hace en el valor “presuntamente” mediano. Es decir, el valor 5. En otras palabras, la mayoría de los chilenos tiene opiniones o predisposiciones moderadas, lo que no necesariamente quiere decir “centro político” y menos “democratacristiano”. El gráfico 4 muestra la distribución. El gráfico 5, en tanto,

muestra la porción de encuestados que no se identifica con partidos, coaliciones o tercios. Como se advierte, la desafección con partidos ha aumentado de poco más del 50% hasta llegar al 80% en sólo 8 años.

Cuadro N° 17: Partidos con representación parlamentaria 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009 y 2013

Partidos	Año													
	1989	%	1993	%	1997	%	2001	%	2005	%	2009	%	2013	%
Partido Demócrata Cristiano	38	31,67%	37	30,83%	38	31,67%	23	19,17%	20	16,67%	19	15,83%	21	17,50%
Unión Demócrata Independiente	11	9,17%	15	12,50%	17	14,17%	31	25,83%	33	27,50%	37	30,83%	29	24,17%
Renovación Nacional	29	24,17%	29	24,17%	23	19,17%	18	15,00%	19	15,83%	18	15,00%	19	15,83%
Partido por la Democracia	16	13,33%	15	12,50%	16	13,33%	20	16,67%	21	17,50%	18	15,00%	15	12,50%
Partido Socialista de Chile		0,00%	15	12,50%	11	9,17%	10	8,33%	15	12,50%	11	9,17%	16	13,33%
Partido Radical Socialdemócrata	5	4,17%	2	1,67%	4	3,33%	6	5,00%	7	5,83%	5	4,17%	6	5,00%
Partido Unión de Centro Centro		0,00%	2	1,67%	2	1,67%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Partido Regionalista de los Independientes		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	3	2,50%		0,00%
Partido Comunista de Chile		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	3	2,50%	6	5,00%
Partido Amplio de Izquierda Socialista	2	1,67%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Partido de Acción Regionalista de Chile		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	1	0,83%		0,00%		0,00%
Partido del Sur		0,00%		0,00%	1	0,83%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Partido Humanista	1	0,83%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%
Partido Liberal		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%		0,00%	1	0,83%
Sub Total	102	85,00%	115	95,83%	112	93,33%	108	90,00%	116	96,67%	114	95,00%	113	94,17%
Independientes por Pacto														
Independientes fuera de Pacto	1	0,83%		0,00%	2	1,67%	1	0,83%		0,00%	2	1,67%	3	2,50%
Alianza por Chile	8	6,67%	4	3,33%	6	5,00%	8	6,67%	2	1,67%	3	2,50%	1	0,83%
Concertación de Partidos por la Democracia	9	7,50%	1	0,83%		0,00%	3	2,50%	2	1,67%	1	0,83%	3	2,50%
Sub Total	18	15,00%	5	4,17%	8	6,67%	12	10,00%	4	3,33%	6	5,00%	7	5,83%
Total	120	100,00%	120	100,00%	120	100,00%	120	100,00%	120	100,00%	120	100,00%	120	100,00%

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servei.cl

Cuadro N° 18: Representación gráfica de la votación obtenida por los ejes izquierda, centro y derecha en elecciones parlamentarias 1989, 1993, 1997y 2001

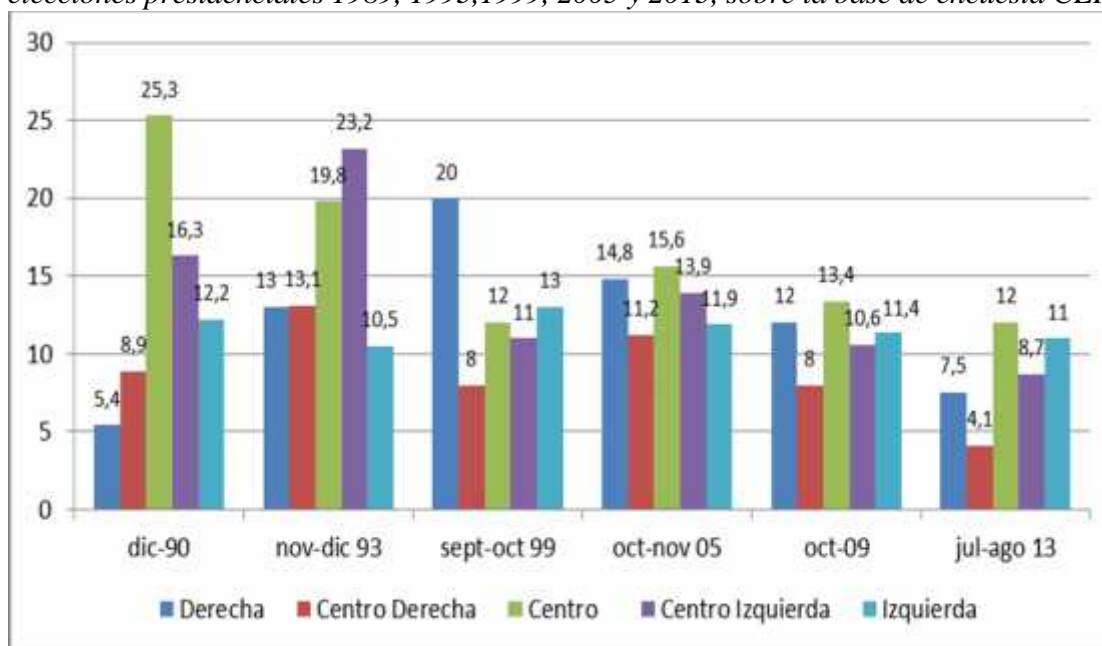
Ejes	1989		1993		1997		2001		2005		2009		2013	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Derecha	1,967,375	28.94%	2,134,283	31.67%	1,878,461	32.41%	2,393,074	38.95%	2435021	36,88%	2967858	48,25%	2099191	34,99%
Centro	2,064,355	30.37%	2,081,587	30.89%	1,513,283	26.11%	1,411,031	22.97%	1604065	24,30%	1191721	19,37%	1191233	19,85%
Izquierda	1,086,796	15.99%	1,991,336	29.55%	1,766,278	30.48%	1,717,455	27.95%	2021064	30,61%	1645290	26,75%	1636277	27,27%
Otros	242,345	3.57%	43,741	0.65%	238,403	4.11%	160,131	2.61%	123033	1,86%	192	0,00%	633804	10,56%
Sub Total	5,360,871	78.87%	6,250,947	92.76%	5,396,425	93.11%	5,681,691	92.48%	6183183	93,66%	5805061	94,38%	5560505	92,67%
Independientes por Pacto														
Ejes	1989	%	1993	%	1997	%	2001	%	2005	%	2009	%	2013	%
Derecha	53,819	0.79%	324,084	4.81%	326,04	5.63%	327,121	5.32%	148063	2,24%	153261	2,49%	145923	2,43%
Centro	91,793	1.35%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%						
Izquierda	829,472	12.20%	163,828	2.43%	73,308	1.26%	135,191	2.20%	177854	2,69%	115828	1,88%	220791	3,68%
Otros	461,167	6.78%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	92711	1,40%	76906	1,25%	73008	1,22%
Sub Total	1,436,251	21.13%	487,912	7.24%	399,348	6.89%	462,312	7.52%	418628	6,34%	345995	5,62%	439722	7,33%
Total votos	6,797,122	100.00%	6,738,859	100.00%	5,795,773	100.00%	6,144,003	100.00%	6601811	100,00%	6151056	100,00%	6000227	100,00%

No están considerados la votación de los independientes fuera de pacto

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

Tal como lo anuncie, los chilenos se han caracterizado por la moderación en sus preferencias políticas. Sistemáticamente, la mayor porción de los encuestados se autoubica, en un continuum de 1 a 10 donde 1 es extrema izquierda y 10 extrema derecha, en el casillero “5” de la escala ideológica. Si bien ese casillero no representa la mediana, sicológicamente refleja posturas moderadas o, según algunos, de “centro”. Esta distribución no ha tenido cambios significativos desde 1990. A pesar de que los gobiernos de centro-izquierda han sido la tónica, los chilenos parecen mantener posturas moderadas. Si bien la elite mantiene fuertes dosis de polarización según distintos estudios de opinión aplicados a congresistas, los votantes están aún lejos de entrar en un proceso de polarización programática. Lo anterior puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 6: Ubicación ideológica de los chilenos según eje izquierda derecha, elecciones presidenciales 1989, 1993, 1999, 2005 y 2013, sobre la base de encuesta CEP.



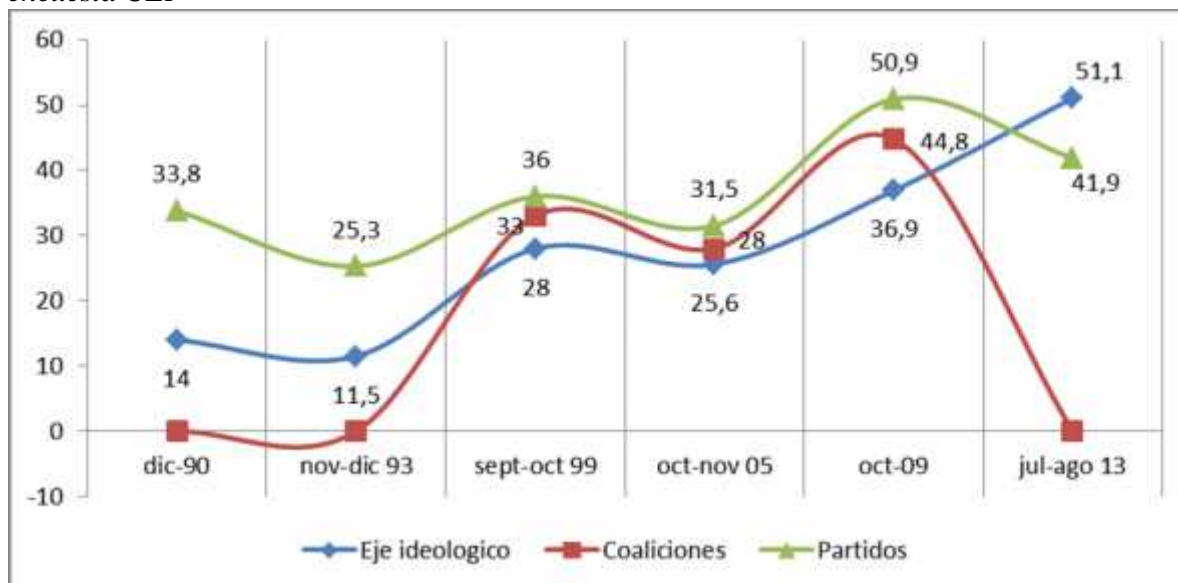
Fuente: Elaboración propia sobre la base de serie histórica encuesta CEP

Lo que sí ha cambiado muy significativamente es el porcentaje de identificados con partidos, coaliciones y tercios ideológicos. La desafección ha aumentado aceleradamente desde inicio de la década de 2000. En la medición UDP de 2013, más del 80% de los chilenos no se identificaba con ningún partido político. Entonces, si bien no existen pruebas fehacientes respecto a un incremento de la polarización programática de los electores, sí abunda la evidencia sobre un profundo proceso de desafección. ¿Significa esto necesariamente que Chile se encuentra en una fase avanzada de crisis de representación? Es muy temprano para aseverarlo, toda vez que el sistema de partidos mantiene

importantes cuotas de estabilidad. No hay señales claras de colapso y tampoco de una volatilidad creciente. Es cierto que la fragmentación ha aumentado a la par de la abstención electoral, pero eso no ha dañado la estabilidad del régimen.

La evolución de los desafectos puede apreciarse a continuación:

Gráfico N°7: Evolución de porcentaje de “no identificados” con partidos, coaliciones y eje ideológico, elecciones presidenciales 1989, 1993, 1999, 2005 y 2013, sobre la base de encuesta CEP



(*) Para los casos del año 1990, 1993 y 2013 la encuesta no mide identificación de los encuestados con las coaliciones políticas. Ello explica que la curva se encuentre en puntuación cero.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de serie histórica encuesta CEP.

6.3. Del Sistema Electoral Proporcional al Sistema Binominal.

Si bien el sistema binominal pertenece a la familia de los sistemas proporcionales, es el menos proporcional de todos (Navia, 2005). Fuera de estimular la conformación de un sistema bicoalicial, el binominal obstaculiza la entrada de terceras fuerza y traslada la competencia “entre” pactos a una competencia “dentro” de los pactos. En rigor, el binominal tuvo como objetivo generar un esquema de competencia bipolar, eliminando el multipartidismo del período pre-1973. Cada coalición puede presentar un máximo de dos candidatos por distrito. Mediante fórmula d’Hont, se calcula el número de escaños correspondientes a cada lista. Luego, y dentro de cada lista, se aplica un sistema de mayoría. Es decir, que dentro de la lista el escaño es para el candidato más votado.

El gran debate en torno al binominal está en sus efectos sobre la competencia y la participación. Como generalmente a cada lista (Concertación/Nueva Mayoría y Alianza) le

corresponde un escaño por distrito, los electores pueden predecir el resultado con un amplio margen de certeza. Por tanto, perciben que su voto es poco decisivo para definir a los ganadores y, en función de aquello, existe una escasa percepción de competencia. Si a esto le sumamos la entrada en vigencia del voto voluntario, no es sorprendente que la participación se haya desplomado en las últimas elecciones nacionales. Los electores podían abstenerse sin recibir sanción alguna, a lo que se sumaba un resultado electoral previsible.

A pesar del afán bipartidista del binominal, el multipartidismo resistió. Aunque efectivamente se constituyeron dos grandes coaliciones, los partidos integrantes fueron más o menos los mismos del período pre-1973. Las grandes discontinuidades se dieron por la emergencia de un partido de derecha de corte popular (la UDI) y un partido de izquierda “instrumental” que se creó para enfrentar el plebiscito de 1988, pero que persistió en las elecciones subsiguientes Partido Por la Democracia (PPD).

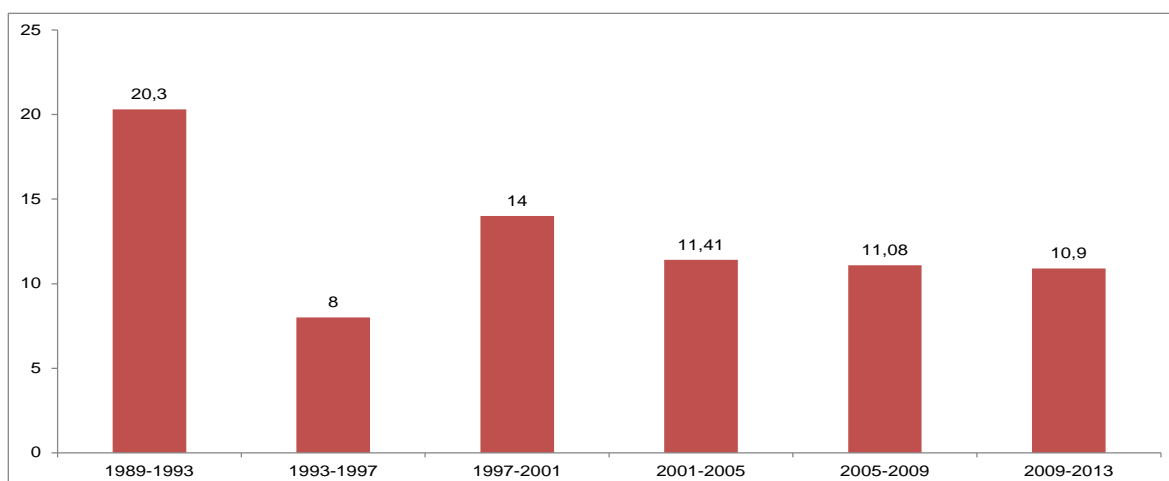
El cuadro 5 muestra la fragmentación partidaria en Chile para las elecciones de diputados desde 1989 hasta 2013. A pesar de la introducción del binominal, la fragmentación partidaria no es significativamente distinta de la observada previo a 1973 (Cabezas y Navia, 2005). Sin embargo, en la última elección se produjo un aumento tanto en el NEP (Número efectivo de partidos), como en el número de partidos en competencia. La volatilidad, en tanto, se ha mantenido en un promedio de 11 puntos. Estos cambios se explican, básicamente, por la sistemática disminución del PDC en la primera década del nuevo siglo, mientras que en 2013 se explica por la caída de la UDI, que en 2009 había obtenido 40 diputados.

Cuadro N° 19: Fragmentación electoral y partidos en competencia

Elecciones de Diputados	Número efectivo de partidos	Partidos en competencia
1989	7,9	13
1993	6,8	14
1997	7,3	11
2001	6,7	9
2005	6,6	10
2009	6,6	11
2013	8,9	14
Promedio	7,3	11,7

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales

Grafico N°8: Volatilidad en el electorado nacional 1989-2013



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales

6.4 Cambio en las coaliciones políticas:

Como expusiera en el capítulo II, el sistema de partidos se ha estructurado principalmente en torno a dos coaliciones políticas: la Concertación y la Alianza por Chile. Esto ha sido consecuencia, en buena medida, del sistema electoral binominal, que genera dos cargos de representación popular por distrito y circunscripción. Como señalamos más arriba, este sistema estimula la formación de coaliciones. El margen absoluto de seguridad electoral (MAS) es de 33,3% periódico más un voto. Naturalmente, las coaliciones pueden alcanzar un escaño con una cifra inferior. Los pactos más desventajados son aquellos que arriban en un tercer lugar. A pesar de obtener una buena votación, quedan fuera del congreso. Esto explica por qué los independientes y partidos pequeños presentan altas barreras de entrada para la representación.

Uno de los partidos que fue sistemáticamente excluido de esa representación, fue el Partido Comunista. Obteniendo un 6% de votación promedio, el PC nunca obtuvo un escaño ni en la Cámara y, menos, en el Senado. Desde inicio del nuevo siglo, sin embargo, el PC se fue aproximando a la Concertación. Un primer acuerdo se selló en 2008 cuando el PC pactó por omisión con la Concertación en la elección de alcaldes. De ahí en adelante, las relaciones entre ambos se irían estrechando. Tanto así, que en 2009 y 2013 el PC

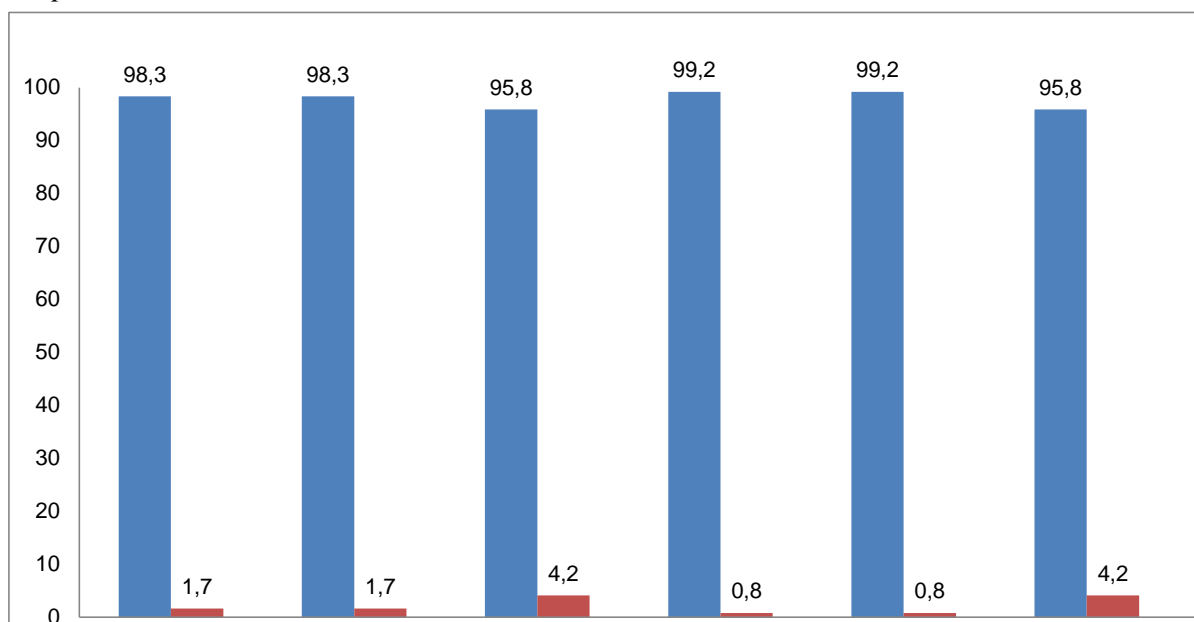
compitió con sus candidatos dentro de la lista. El naciente pacto se denominó “Nueva Mayoría”.

En la Alianza, la continuidad ha sido notable. RN y la UDI han formado parte del pacto desde 1989 sin ninguna variación. Sólo poco antes de las elecciones de 2013 apareció un grupo de independientes reunidos en EVOPOLI, que compitieron dentro de la lista. Luego de esas elecciones, algunos congresistas de RN decidieron salirse del partido y formar AMPLITUD. Los gráficos 7 y 8 dan cuenta de la estabilidad de la representación política en Chile. Más del 95% de los diputados han pertenecido a partidos tradicionales. La Concertación siempre ha tenido la mayoría de representantes, aunque los últimos comicios de 2013 esa mayoría se incrementó, pudiendo realizar reformas a las leyes orgánico-constitucionales e incluso a algunos capítulos de la Constitución, considerando los quórum requeridos.

Como argumentamos más abajo, la vigencia del sistema electoral binominal ha facilitado la conformación de coaliciones. Más bien, ha obligado a los partidos a formarlas. Estas coaliciones se han reproducido en la esfera local. Por tanto, los ciudadanos, más que identificar a los partidos, identifican a los pactos.

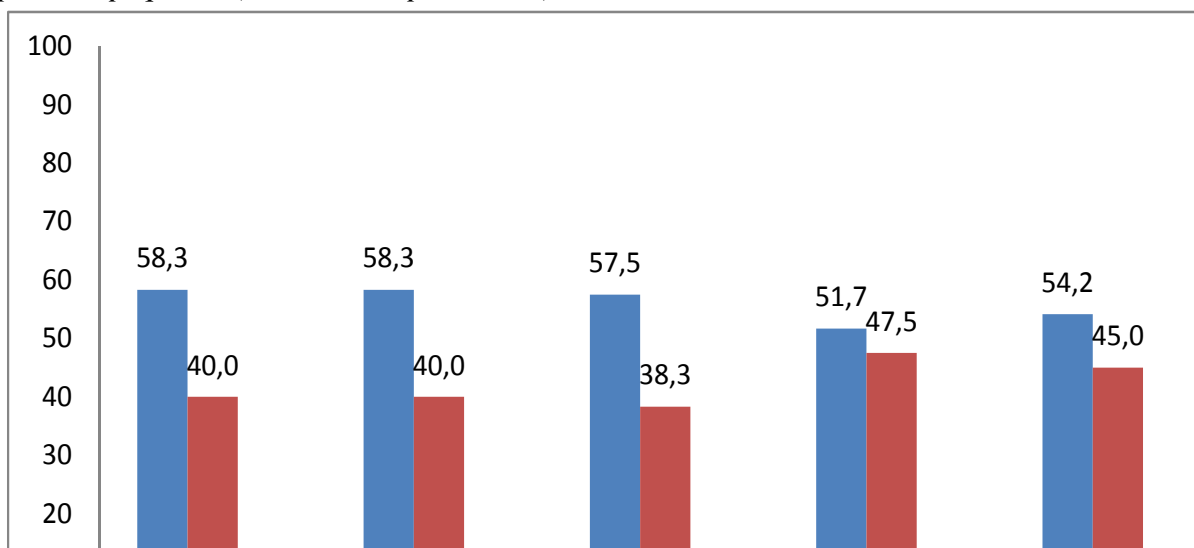
Independiente de que el sistema electoral sea de mayoría para alcaldes y de representación proporcional para los concejales, la estructura de las coaliciones se ha mantenido casi sin variación. Los únicos cambios han sido de corte estratégico. En 2008 y 2012 la Concertación decidió competir en dos listas de concejales. El argumento fue que mediante este mecanismo el pacto podría presentar el doble de candidatos. Bajo el supuesto de que a más candidatos más votos, la Concertación decidió dividirse en concejales pero competir unida en la elección de alcaldes. Como en estas elecciones el sistema es uninominal, los pactos deben unirse tras un candidato para aumentar las chances de elección.

Gráfico N°9. Porcentaje de diputados de partidos tradicionales y partidos alternativos e independientes, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales.

Gráfico N° 10. Porcentaje de escaños en la Cámara de la Concertación, Alianza y partidos pequeños (incluido independientes)



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales

6.5. Los municipios 1990-2012. Las reformas

Las prioridades políticas del primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia encabezada por Patricio Aylwin (1990-1994), no consideraron reformas de fondo al régimen local. Los cinco objetivos que Aylwin definió para su administración fueron: reconciliación nacional; reinserción internacional, democratización política; crecimiento económico y justicia social. Las reformas fueron parciales (Boeninger, 1995: 170)¹ ya que la acción del gobierno se concentró en completar la democratización de las instituciones y en preparar las transformaciones futuras del rol del Estado (Martner, 1991). A nivel local, esto llevó a que se priorizara la democratización de los municipios (Tomassini, 1994: 93). Esto es, la elección de alcaldes y concejales por los ciudadanos. Esto implicó de acuerdo al ex Presidente Aylwin, comienzan a capitalizar políticamente todo el quehacer nacional, trasladando los problemas públicos de la escala central al ámbito sub - nacional (Aylwin, 07.08.1999).

En un comienzo el sistema de elección fue proporcional en listas únicas de candidatos donde el más votado era electo alcalde y las otras preferencias se convertían en concejales de acuerdo a la votación obtenida y el número de asientos en el Concejo Municipal (que varía según el número de habitantes). Sin embargo, desde el oficialismo se propuso modificar el sistema electoral para escoger los alcaldes por mayoría separados de la elección de concejales. Los argumentos esgrimidos fue en primer lugar el “mal de origen” atribuido al sistema considerado como “el resultado de alambicados cálculos electorales más que el producto de consideraciones generales inspiradas en principios de representación democrática” (Revista Qué Pasa, 29.10.2000), en segundo lugar evitar la competitividad existente entre quienes integran el Concejo Municipal, puesto que serían “alcaldes frustrados”; en tercer lugar (aunque no admitido públicamente) evitar que la oposición obtuviera alcaldías sólo por tener el candidato a concejal más votado; a modo de ejemplo en las elecciones del 2000 la UDI Carolina Plaza destronó a una segura PPD Sofía

¹ Boeninger fue entre 1990 y 1994 Ministro de la Secretaría General de la Presidencia, organismo que elaboró e implementó las siguientes reformas: A.- Reformas Políticas: Democratización de los Municipios, Constitución de Gobiernos Regionales, Reforma del Poder Judicial. B.- Reformas Económicas: Consolidación del Derecho de Propiedad, Autonomía del Banco Central, Reforma provisional, Reforma de la Legislación Laboral, Reforma Tributaria, Creación de instancias de Concertación Social, Modernización del mercado de capitales, modernización de la banca, Extensión de la inversión privada. Creación de una nueva institucionalidad responsable de las políticas públicas del medio ambiente, Creación del Servicio Nacional de la Mujer, y Creación del Instituto Nacional de la Juventud.

Prats, pese a que la Concertación obtuvo un 61 por ciento de votación como lista, contra un 28,9 por ciento de su contrincante; en cuarto lugar el hecho de que la gente estuviera votando por concejales, pero en realidad termine haciéndolo por alcaldes - que es lo que se da en la práctica- , completa la lista de defectos de nuestro sistema. Las pasadas elecciones demostraron una vez más que el electorado confunde la figura del alcalde con la de los concejales, estos últimos remitidos a la calidad de personajes anónimos elegidos casi como "premio de consuelo" (El Mercurio 12.11.2000). En este contexto se desató una gran pugna entre el oficialismo y la oposición quienes fueron férreos obstaculizadores de la medida considerando que implicaría “perder talentos que puedan aportar en el Concejo, puesto que quienes sean candidatos no electos a alcalde simplemente quedan fuera del Concejo, en circunstancias que podrían contribuir a la buena marcha y prestigio de sus responsabilidades normativas y fiscalizadoras” (Estrategia, 19.10.1999) Atribuyeron además a la Concertación el origen del sistema que se pretendía modificar “es necesario consignar que nuestro sistema electoral municipal fue diseñado durante el gobierno de Aylwin y modificado durante el de Frei (El Mercurio 12.11.2000).

La discusión tuvo su punto más álgido previo a los comicios locales del 2000, con el objeto de destrabar el conflicto el Ejecutivo quitó la urgencia del proyecto argumentando que “el paso del tiempo va a existir un consenso y acuerdo respecto a la elección separada de alcaldes y concejales, pero que ello requerirá de un período superior al que queda para que comience el período electoral actual” (El Mercurio, 09.06.2000). Finalmente se llegó a acuerdo en 2001 y el nuevo sistema de elección separada rigió por primera vez en 2004. Se esperaba que permitiera distinguir entre el rol ejecutivo del alcalde y el rol resolutorio y fiscalizador del Concejo Municipal, no obstante los entrevistados para esta investigación sostienen que esto no se logró puesto que se incrementaron considerablemente los poderes del alcalde asumiendo el Concejo un rol simbólico (Entrevista a Alcaldesa región metropolitana, 08.09.2013).

Pese a que el sistema electoral fue reemplazado algunos informantes calificados argumentan que no cumplió sus cometidos pues como manifiesta un ex Presidente de la República “yo creo que hemos hecho de los alcaldes unos gerentes y a los concejales una función muy decorativa” (Ex Presidente de la República, 09.08.1999). Lo anterior es avalado y complementado por otros entrevistados argumentando que el poder del alcalde en la comuna se fortalece aún más si cuentan con nexos en el Parlamento “en verdad el concejo municipal tiene poco poder en la práctica, primero de administración nada, es uno que impone, claro es uno que tiene que negociar, pero en la práctica es poco el peso que

tiene un concejal” (Entrevista Alcaldesa región metropolitana ,08.09.2013). Agregando que “diputado y senador aliados sirven. El poder que tienen ahora los diputados y senadores ahora respecto a un ministerio es increíble, definitivamente abren puertas a los alcaldes” (Entrevista Alcaldesa región metropolitana, 08.09.2013).

Durante el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) se generó un proceso de reformas al régimen local. Una de las más importantes fue en octubre de 1997 mediante la Ley N°19.526 que permitió a los municipios crear y suprimir empleos, fijar las remuneraciones y establecer unidades de trabajo, permitiendo descentralizar el manejo de los recursos humanos. Además, se obligó constitucionalmente a los servicios públicos municipales la coordinación de sus labores con otras dependencias del municipio a fin de evitar la duplicación de funciones y desaprovechamiento de recursos. Por último, esta ley permitió que los municipios crearan o participaran en corporaciones o fundaciones sin fines de lucro orientadas a la promoción del arte, la cultura y el deporte (SEGEOB; *Zona Pública*, 1997: 3 – 5).

Tras una serie de reformas, los municipios tienen 6 funciones privativas y 13 compartidas con otros organismos de la Administración Estatal, manejan 21 subsidios sociales, son responsables de la educación del 60% de los niños chilenos y de la atención de salud primaria de aproximadamente el 50% de la población, y son el único ente público presente en las 345 comunas del país. Son la principal “ventanilla” de acceso a los diversos servicios públicos y, en consecuencia, son el principal y más directo medio de relación entre los ciudadanos y el Estado (SUBDERE, *Democracia Regional y Local*, 2000: 1).

Además, los municipios tienen a su cargo el fomento productivo, el apoyo al consumidor, la defensa del medio ambiente y, por convenios con los servicios públicos respectivos, están a cargo de fortalecer la igualdad de oportunidades de la mujer, el empleo y el desarrollo juvenil (SUBDERE, *Democracia Regional y Local*, 1999:1).

Las atribuciones de los municipios en la perspectiva del tiempo han sido cíclicas (Fernández, 1981: XX), ya que la amplia gama de funciones que se le han asignado solían ser derogadas por la falta de un financiamiento adecuado o simplemente por incompetencia. De hecho, las atribuciones que la ley entrega a los municipios eran bastante similares entre 1955 y 1988, pero la posibilidad de emprender las acciones que la ley le asignaba (Irrázabal, 1993:375) marcan el punto de inflexión en la década de los ochenta y muy especialmente en los noventa.

Pese a las nuevas funciones informantes calificados admiten que “no existe la posibilidad de implementar políticas a nivel local que sean autónomas y tener el presupuesto para poder hacerlo” (Entrevista Alcaldesa región Metropolitana, 08.09.2013) En ello concuerda otra entrevistada al señalar que “no avanzaremos localmente sin una reforma en la ley de renta que le permita a los municipios generar mayores recursos” (Entrevista Directora Nacional de la Confederación de funcionarios municipales de Chile, 26.06.2013) Añadiendo otro entrevistado que “tiene que haber un financiamiento para todos los municipios locales, equilibrado para todos ellos” (Entrevista Secretario general de Asemuch, 26.06.2013) En acuerdo con la teoría presentada en el apartado de la ausencia de partidos regionales fuertes en nuestro país.

6.5.1. El financiamiento Municipal

En el actual sistema persiste la aplicación general para todas las municipalidades, sin distinguir si son urbanas, rurales o mixtas, lo que no es más que la expresión de un estilo que se evidencia en el capítulo uno y que muestra una tendencia que se fue consolidando en el tiempo.

La Concertación introdujo dos aumentos de impuestos. El primero en 1994 ante la evidente caída en la tasa de crecimiento de los ingresos propios², que los municipios tenían desde 1990. Y la segunda en 1999. La disminución en la tasa de crecimiento de la inversión, negativa en un 2% en los años 1993 y 1994, llevó a una modificación en la Ley de Rentas Municipales, que implicó un aumento de recursos en aproximadamente MM\$ 19.000 de Ingresos Propios. Conjuntamente, en abril de ese mismo año, por ley se facultó a los municipios para aplicar reavalúos de predios no agrícolas, lo que significó el aumento de aproximadamente MM\$ 24.000. Si bien esto permitió disminuir la cantidad de municipios con déficit operacional³, el destino del aumento de ingresos se concentró

² El presupuesto municipal está constituido por los ingresos propios que es el total recaudado por los siguientes tributos locales: Impuesto Territorial, Permisos de Circulación, Patentes Comerciales y el Impuesto por Transferencia de Vehículos Usados, que constituyen la base del sistema de financiamiento del régimen municipal chileno.

³ El déficit operacional es definido por la Subsecretaría de Desarrollo Regional como la diferencia entre los ingresos propios y la sumatoria del gasto en personal, bienes y servicios de consumo y las transferencias corrientes. Descontada la transferencia al Fondo Común Municipal. En 1992 el número de comunas con déficit operacional eran 62, 67 en 1993, 200 en 1994, 72 en 1995, 73 en 1996, 81 en 1997 y finalmente 57 en 1998.

fundamentalmente en gastos de operación y en el consumo de bienes públicos, y no en inversión para el desarrollo de las comunas.

A nivel de financiamiento municipal, la coalición de gobierno no introducirá mayores cambios, manteniendo el Fondo Común Municipal que como se recordará es un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país⁴. Lo que sí se observa es un fuerte traspaso de recursos fiscales desde el gobierno central.

Los fondos administrados por las municipalidades⁵ crecieron desde \$ 439.815 en 1990 a más de un billón cuatrocientos mil millones de pesos hacia fines de 1999 (Frei Ruiz-Tagle, 1999:15). La participación de los gobiernos locales en el total del gasto público llegó en 1998 a un 14.2% al año 1998, lo que comparadamente con América latina lo pone en un rango intermedio (Nickson, 1997:1)⁶. La evolución en la distribución de ingresos y gastos entre los distintos niveles de gobierno se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N°20: Evolución en la distribución de ingresos y gastos entre el nivel nacional, regional y comunal. 1990-1998 (En %)

Año	Participación en el ingreso			Participación en el gasto		
	Nacional	Regional	Local	Nacional	Regional	Comunal
1990	93.5	0.1	6.4	87.3	1.3	11.4
1991	93.2	0.2	6.5	87.1	1.4	11.5
1992	93.1	0.2	6.7	86.1	1.5	12.4
1993	92.9	0.2	7.0	85.7	2.6	11.7
1994	93.0	0.2	6.8	84.3	2.8	12.9
1995	92.6	0.1	7.3	84.0	2.9	13.1
1996	92.2	0.3	7.5	82.9	3.4	13.7
1997	92.1	0.2	7.6	81.7	4.1	14.2
1998	91.6	0.2	8.1	81.0	4.8	14.2

Fuente: *Bases para una Política de Descentralización*. Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). Ministerio del Interior. Octubre de 2000. Pág. 119.

Al abordar, la distribución de ingresos y gastos entre el nivel nacional, regional y comunal desde el punto de la participación en los ingresos, se observa una elevada

⁴ Gráficamente, de cada \$100 que una comuna rica recauda por contribuciones, se queda con \$40 y pone \$60 al Fondo.

⁵ Los recursos Administrados por las Municipalidades son: los Ingresos Presupuestarios que aquellos recursos que son contabilizados en los presupuestos municipales, dentro del sistema de contabilidad gubernamental y los Ingresos Complementarios que Corresponden a aquellos ingresos que son contabilizados al margen de los presupuestos municipales.

⁶ En América Latina, la participación de los gobiernos locales en el total del gasto público varía desde un 2% en Panamá y Paraguay, hasta un 18 y 24 por ciento en Brasil y Colombia, respectivamente.

concentración en el nivel nacional, el que ha disminuido sólo un 1.9% mientras el nivel local presenta un leve crecimiento de 1.7% en 9 años. El ingreso a nivel regional es prácticamente nulo dado que sus ingresos están representados por las patentes mineras. Respecto a la participación en el gasto, se mantiene una tendencia aproximada ya que el nivel nacional cae un 6.2% y el comunal aumenta un 3.5% y el regional 2.8%.

Si analizamos más profundamente el gasto a nivel municipal nos encontramos con que esta fuertemente condicionado por las subvenciones de salud y educación, que representa más del 50% de su presupuesto.

Otro indicador importante para medir la descentralización fiscal es observar el gasto de los tres niveles como porcentaje del producto Interno Bruto (PIB), lo que nos muestra que el nivel nacional gasto en 1998 como porciento del PIB, un 17.7%, el Regional un 1.1% y el comunal un 3.1%, el que en 1990 era de un 2.6%.

Por lo anterior cabe preguntarse ¿existe descentralización fiscal en Chile? Un no rotundo sería injusto dada las características fiscales chilenas. Pero ciertamente ha sido lenta y gradual. Los municipios son sólo relativamente autónomos, pues dependen fuertemente del cofinanciamiento central para administrar la educación y la salud.

A estos problemas debemos agregar otros que dan cuenta de que las crecientes responsabilidades traspasadas a los municipios, frecuentemente han sido con menor financiamiento y en algunos casos sin el. El primero es solventar las catástrofes naturales recurrentes, ya que deben comprometer recursos propios y postergar inversiones⁷. El segundo se origina en el proceso de traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios a partir de 1980. Meses antes se dicta el decreto Ley N°3.551, en el cual se entregó una serie de bonificaciones a los funcionarios públicos, los cuales se harían efectivos según un cronograma especial. Sin embargo, antes que se concretara el pago, los docentes pasaron de la dependencia del Ministerio de educación a la de los municipios, con lo que el beneficio quedó, de hecho, sin efecto. Aunque la deuda en la actualidad está concentrada en 16 municipios que tienen fallos judiciales, ésta asciende al año 2000 a 16 mil millones de pesos, monto que podría subir sustantivamente si los tribunales revisan la sentencia que afecta a la ciudad Concepción y que la obliga a cancelar cerca de 13 mil

⁷ El gobierno actúa frente a esto de la siguiente forma: toda petición debe ser avalado por un informe dirigido a la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), sin el formulario, los municipios no tendrán cómo pedir el reintegro de sus fondos gastados en la contingencia, los que se les devuelve el próximo año con cargo al fondo común municipal. La estrategia común consiste en el envío por ONEMI de especies (techos, colchonetas, frazadas y alimentos) y por el Ministerio del Interior en giros en efectivo, para que las propias intendencias resuelvan en qué gastar según las demandas. Esto último para "reactivar el comercio en la zona". Entrevista al Director de ONEMI Dr. Alberto Maturana. Diario *El Mercurio* viernes 23 de junio de 2000.

millones. Tercero, la llamada “deuda histórica” no tiene relación con las cotizaciones previsionales impagas que mantienen algunos municipios, que al 31 de julio de 1998 era de 11 mil millones de pesos (Larraín, 1999: 1 – 2)⁸. El gobierno de Frei a través de la ley 19.609, destinó, por una sola vez, tres mil 500 millones de pesos al Fondo Común Municipal para solventar parte de la deuda. Si bien algunos municipios han ido pagando lentamente, otros tienen la imposibilidad real de pagar dados los montos involucrados.

El cuarto tiene que ver con los gastos en personal versus inversión. Como se verá más adelante, con las elecciones de 2000 varios municipios pasaron a manos de la oposición. La mayoría de estos alcaldes plantearon la necesidad de reestructurar sus municipios. El tema principal era que los gastos en sueldos eran iguales o mayores que los de inversión. Así, Pablo Zalaquett (UDI), Alcalde de La Florida, comuna con más de 400.000 habitantes, dijo que cuando llegó al municipio había \$ 600 millones para inversiones y \$ 512 millones en horas extra. “Sumando éstos con los de honorarios y contrata resultaba que se gastaba más en estos pagos que en inversiones” (El Mercurio, 10.01.2001).

El quinto es la desigualdad y es la que interpela más fuertemente la idea fuerza de crecer con igualdad, que fue el lema de campaña Presidente Ricardo Lagos (2000-2006). En efecto, la búsqueda de equidad ha avanzado lentamente respecto a lo que observáramos para el período 1960-1973, ya que todavía hoy el 69 por ciento de los ingresos municipales se concentra en un 10 por ciento de los municipios, los que a su vez concentran un 72% de los impuestos (Lagos, 2000), es más cinco de los 341 municipios capturan el 40% del impuesto territorial, el 25% de los permisos de circulación y el quinto de las patentes comerciales (Vidal, 2000: 30 – 31). Si bien el FCM apoya a las comunas más pobres, se observa al igual que en el pasado una cierta pasividad financiera, que consiste en esperar las transferencias del gobierno central vía este fondo (Irrazábal, 1993: 385; Vidal, 2000: 32).

El PNUD en su estudio sobre el desarrollo humano en las comunas de Chile⁹, muestra las desigualdades las profundas desigualdades territoriales existentes (Subercaseux, 1999:183-184).

⁸ Aunque son pocas las Municipalidades que aún enfrentan este problema, el hecho es que se han vuelto los principales deudores previsionales. “Municipios y deudas previsionales”, Instituto Libertad y Desarrollo. 1998. Pág. 5 y 7. En algunos casos su posibilidad de cancelación es difícil, como ejemplo esta la Municipalidad de Cauquenes cuya deuda con los “profesores equivale a cuatro años de presupuesto municipal”.

⁹ El estudio incluyó 333 de las 341 comunas existentes en el país. La fórmula considera tres dimensiones para

6.6 TESTEANDO LAS HIPÓTESIS

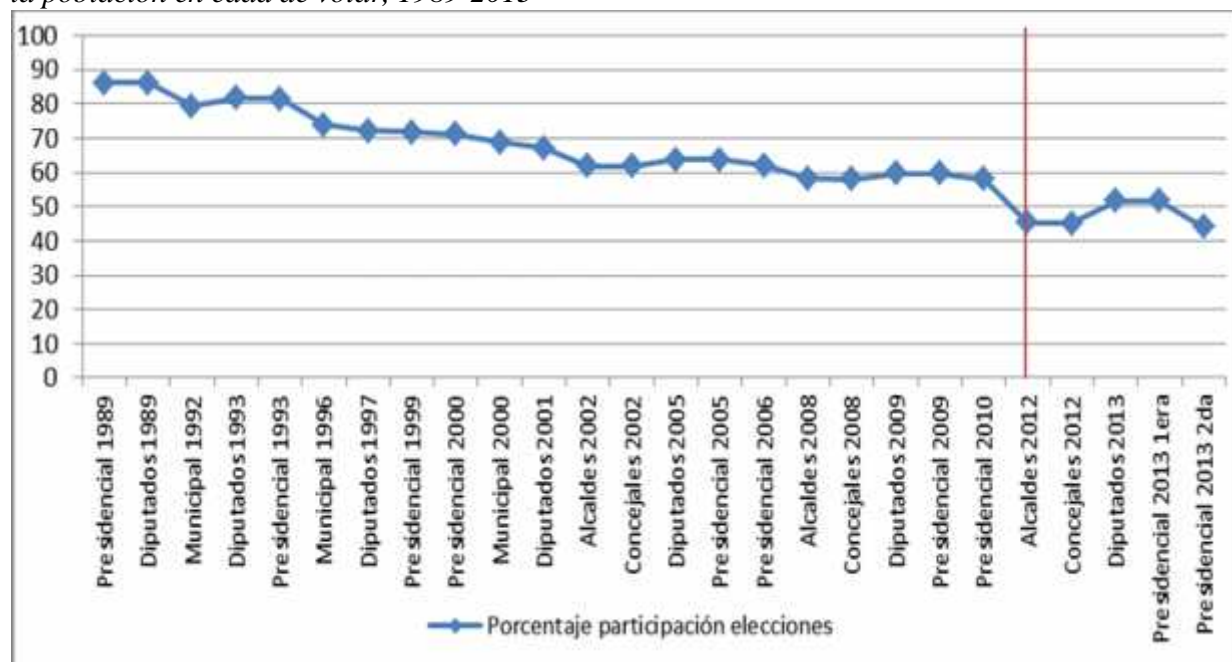
La arena política local ha experimentado dos cambios institucionales muy importantes. A nivel de sistema electoral, desde 2004 los alcaldes se eligen separadamente de los concejales. Es decir, los ciudadanos reciben dos papeletas distintas. En una votan por alcaldes y en otra por concejales. Los candidatos a alcalde ganadores serán los que obtengan la mayoría simple de los votos. En el caso de los concejales, se mantuvo el sistema electoral proporcional con fórmula D'hont. El sistema electoral previo a 2004, en tanto, elegía al alcalde dentro de la lista de concejales bajo una serie de reglas. En 1992, los alcaldes eran electos por los concejales de la comuna. Este procedimiento de elección indirecta estimulaba la indisciplina partidaria. Algunos concejales, buscando ser alcaldes, pactaban con concejales de otros partidos para lograr su objetivo. Dado este vicio, desde 1996 la ley cambió. Serían electos alcaldes los candidatos a concejales que logran la mayoría comunal y cuya lista obtuviera al menos el 30% de los votos. En caso de que ningún candidato cumpliera con esta condición, sería proclamado el concejal más votado de la lista también más votada. Por tanto, bastaba con que una coalición no concentrara los votos en un candidato para perder la alcaldía. En tanto, una coalición menos votada, pero que concentrara la votación en un candidato (logrando esa lista al menos el 30%), podía acceder a la alcaldía. Esto generaba una distorsión no menor al momento de calcular el peso relativo de partidos y coaliciones.

Respecto al régimen electoral, en tanto, también han existido cambios muy importantes. En las elecciones de 2012 debutó un nuevo régimen, que combinaba inscripción automática en los registros electorales y voto voluntario. Este régimen reemplazó al de inscripción voluntaria y voto obligatorio que rigió hasta las elecciones presidenciales de 2009/2010. Dicha modificación produjo un aumento significativo del padrón, pasando de 8 millones a más de 13 millones de potenciales votantes. Como era de esperarse, el debut del voto voluntario en Chile fue de la mano con una fuerte caída en la participación electoral. En las elecciones locales de 2008, por ejemplo, votó el 58% del total de la población en edad de votar, cifra que descendió al 41% en 2012 (ver gráfico 9). Tal como anticipó Morales (2011), el voto voluntario produciría dos efectos: a) caída en la participación electoral; b) profundización del sesgo de clase. Efectivamente, y como se

el calculo del índice de desarrollo humano por región: Logro en salud + logro en educación + logro en ingresos dividido por tres. Bernardo Subercaseux. 1999. Pág. 183-184, muestra que Desde el punto de la cultura las desigualdades son aún más notorias.

señaló, la participación se deprimió en casi 20 puntos, mientras que las comunas urbanas más ricas votaron más que las comunas urbanas más pobres. Lo anterior se evidencia en la siguiente gráfica:

Gráfico N°11: Porcentaje de participación en elecciones en Chile, en relación al total de la población en edad de votar, 1989-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

El testeo de hipótesis propuestas en el apartado metodológico se hará mediante dos fuentes de datos. En primer lugar, la evidencia agregada a nivel comunal considerando resultados electorales y a nivel individual en función del desempeño electoral de partidos y candidatos. En segundo lugar, se utilizan los datos de un cuestionario aplicado a expertos tanto negociadores electorales de los partidos políticos con representación en el congreso como académicos. El objetivo es evaluar no sólo el resultado de la hipótesis, sino también qué tan congruente es la evidencia objetiva y las percepciones individuales de personeros dedicados a la política y que conocen de cerca el desarrollo de campañas y estrategias de aproximación hacia los electores.

6.6.1. MODELO 1. Las elecciones municipales como elecciones de segundo orden

La **primera hipótesis** de este estudio indica que la participación electoral es más alta en las elecciones nacionales (primer orden), que en las de segundo orden (municipales). Esto

fue así hasta las elecciones municipales de 2012 donde rigió el voto obligatorio. Los datos oficiales de los comicios muestran que la situación se hace más discutible con la entrada en vigencia del voto voluntario. Donde no hubo grandes diferencias entre la participación de la elección municipal de 2012 y la segunda vuelta presidencial de 2013. En ambos comicios participó cerca del 42%. Así lo muestra el cuadro 6. Suele señalarse que la participación electoral en Chile ya venía a la baja. Por tanto, el voto voluntario no habría tenido mayor incidencia. Este argumento no se ciñe a la realidad. Es cierto que la participación venía declinando desde mediados de los '90 y que, efectivamente, la tendencia indicaba una reducción sistemática en el tiempo. No obstante, la caída de la participación para las elecciones municipales de 2012 aceleró significativamente el proceso. Por tanto, no es correcto señalar que el voto voluntario no tuvo incidencia. Las instituciones importan y tienen efectos sobre los resultados políticos. El voto voluntario no es la excepción. Ello se demuestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 21. Participación y abstención en elecciones nacionales y locales

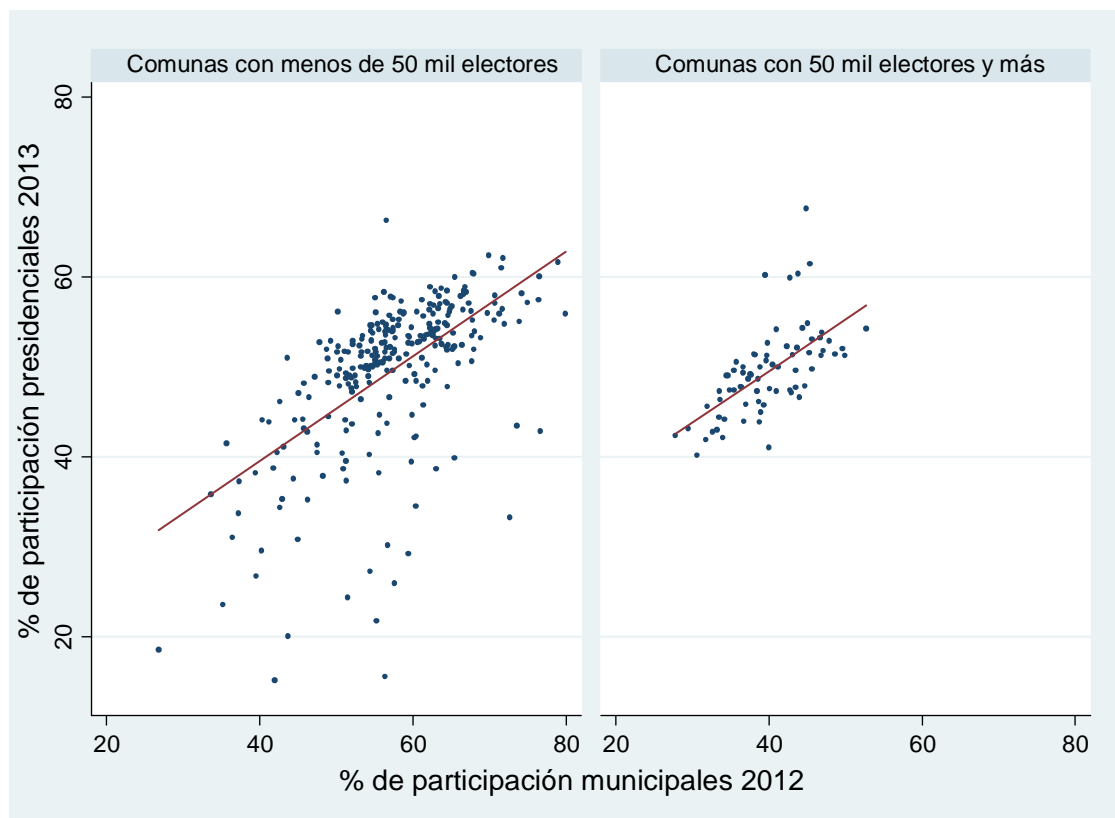
	Inscritos	Votos válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Abstención
Presidencial 20091v	8285186	6977544	86172	200420	7264136	12,3
Presidencial 20092v	8285186	6958972	54909	189490	7203371	13,1
Diputados 2009	8285186	6539560	202821	437371	7179762	13,3
Alcaldes 2012	13404084	5542069	91678	156870	5790617	56,8
Concejales 2012	13404084	5338088	185369	246966	5770423	57,0
Presidenciales 2013 1v	13573143	6538983	47337	6736	6696229	50,7
Presidenciales 2013 2v	13573143	5581885	32639	83000	5697524	58,0

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

El gráfico N°11, correspondiente a una correlación entre la participación en la elección legislativa 2012 y la segunda vuelta presidencial 2013 en tanto, entrega información adicional. Si bien el volumen de participación en una municipal es más bajo que en una presidencial, existe fuerte correlación entre ambas considerando como unidad de análisis a las 345 comunas de Chile. El gráfico segmenta las comunas según tamaño, distinguiendo aquellas con menos de 50 mil electores y aquellas con 50 mil electores o más. En ambos diagramas la correlación bordea un coeficiente de 0.6, indicando una relación directa y relativamente fuerte. En otras palabras, hay comunas donde sistemáticamente la participación es más alta. Esto se puede observar desde el plebiscito de 1988. En un país tan desigual como Chile (medido a través de los indicadores

internacionales de GINI), esa desigualdad económica se traduce en desigualdad política. Las comunas con mayor participación son, justamente, las comunas con mayor cantidad de recursos.

Gráfico N°12. Correlación entre participación en elecciones locales (2012) y nacionales (2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de www.servei.cl

Como cierre para el testeo de esta hipótesis, pruebo la relación entre los niveles de participación local (2012) y nacional (2013). Es razonable pensar que la participación de año anterior (municipal), predice la participación del año siguiente (presidencial). Es decir, que hay comunas donde, como se señaló, la participación es sistemáticamente alta o baja. El cuadro 7 muestra un modelo de regresión lineal tomando como variable dependiente el porcentaje de participación en las elecciones nacionales. Como era de esperarse el coeficiente de la variable “% de participación municipal 2012” es positivo y significativo incluso luego de descontar el efecto de otras variables relevantes para explicar la participación. Ello corrobora el supuesto de niveles de participación diferenciada entre grupos de comunas.

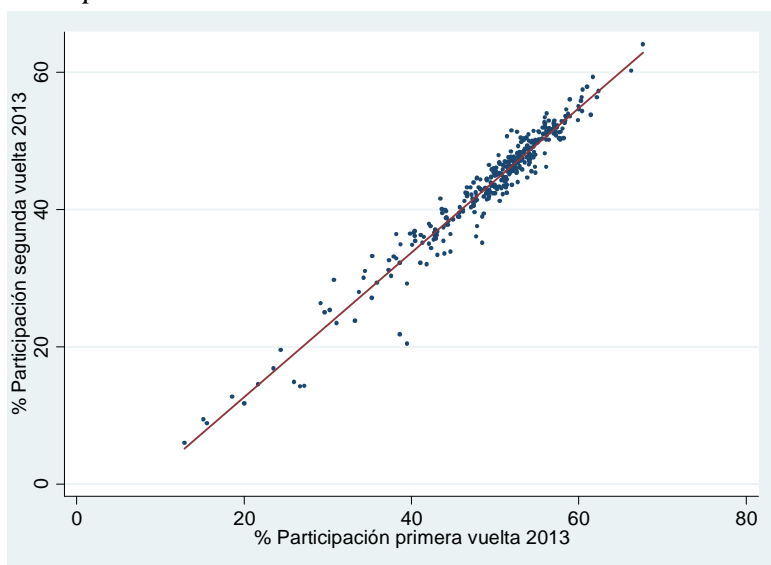
Cuadro N° 22. Modelo de regresión lineal. La variable dependiente es el porcentaje de participación en las presidenciales 2013

VARIABLES	Participación 2013
% Participación municipales 2012	0.671*** (0.0388)
Tamaño (0=Comunas con menos de 50 mil electores; 1=Comunas con más de 50 mil electores)	6.800*** (1.037)
% de población rural	-0.127*** (0.0124)
% de pobres	-0.0508 (0.0398)
% Concertación 2013	0.114*** (0.0259)
Constante	12.03*** (2.453)
Observaciones	340
R-cuadrado	0.529

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servei.cl

En consecuencia, si bien existe un extenso debate en torno a los determinantes de la participación electoral en Chile, lo cierto es que el mapa nacional indica claros focos donde la participación es sumamente estable. Tanto así, y como muestra el gráfico 11, existe una correlación de 0.97 entre el porcentaje de participación en la primera y segunda vuelta presidencial de 2013. Es decir, a pesar de que la percepción de competencia en la segunda vuelta presidencial fue sustancialmente baja, hubo un grupo de comunas que votó en idéntica magnitud en comparación con la primera vuelta. Si bien hubo comunas donde la participación descendió bruscamente, la señal de estabilidad es el hallazgo de mayor importancia.

Gráfico N°13. Correlación entre el porcentaje de participación en la primera y segunda vuelta presidencial 2013

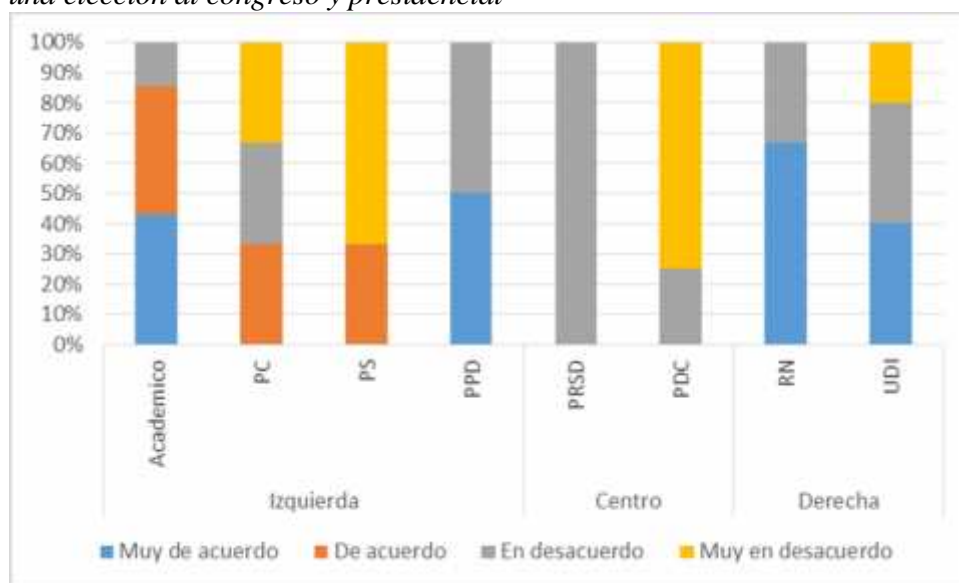


Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

Las opiniones de los expertos están muy divididas en lo que a relación entre participación en elecciones de primero y segundo orden respecta. Mientras los académicos creen ampliamente que las elecciones municipales convocan a más gente a las urnas, los políticos parecen estar menos de acuerdo con la premisa como se observa en el gráfico N°12. Así, mientras los expertos encuestados del PS el nivel de desacuerdo bordea el 70%, en los partidos de derecha y en el PPD, el nivel de acuerdo promedia sobre el 50%. Esto nos retrata una realidad muy evidente. El mundo académico, por razones de formación, está más actualizado de datos y cifras sobre participación electoral. No sucede necesariamente lo mismo en el mundo político. Tal característica nos conduce a pensar en una elite poco especializada y un tanto lejana de lo que sucede en el mundo real. Esta baja profesionalización es más acentuada en los partidos de centro-izquierda que en los partidos de derecha. Si bien esto poco dice respecto a la nacionalización de la política y retrata una situación preocupante en cuanto al estado de conocimiento de la elite sobre la participación electoral. Desde otra perspectiva, esta información pudiera retratar la alta nacionalización de la política en Chile: si los políticos creen que la gente vota más o menos igual en una elección legislativa que en una municipal, su mirada sería mucho más nacional que local. El supuesto detrás sería que los comportamientos electorales en el plano nacional se repliocaban en la arena local.

Gráfico N°14. Percepción sobre participación en una elección municipal (segundo orden) respecto a la participación en elecciones al Congreso y Presidencial.

Premisa: La participación en una elección municipal (segundo orden) es menor que en una elección al congreso y presidencial

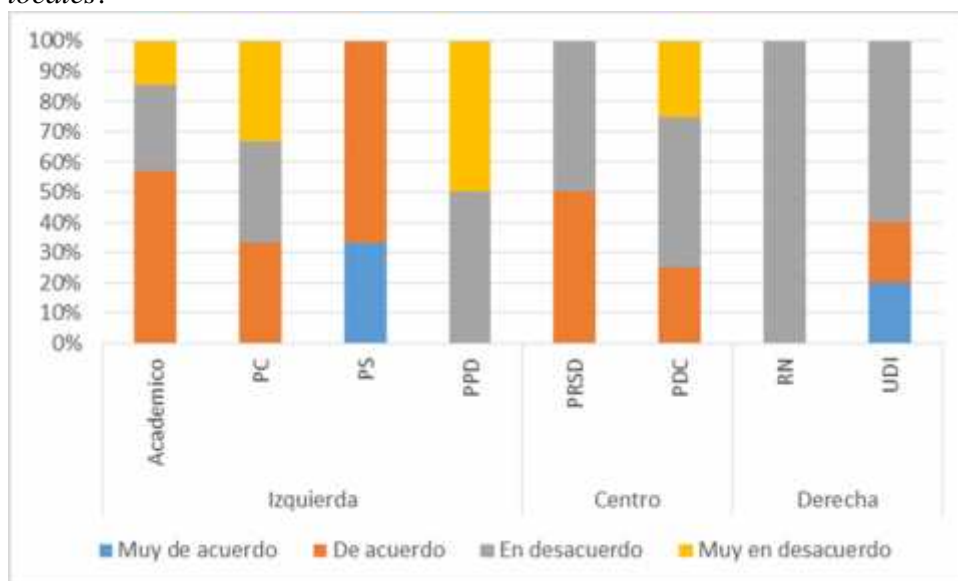


Fuente: Elaboración propia.

A continuación detallo otras opiniones relevantes de expertos, que ayudan a testear la teoría de las elecciones municipales como elecciones de segundo orden en Chile. Ante la premisa de que *los partidos nacionales gobernantes sufren pérdidas de votos en las elecciones locales* ; los datos obtenidos sugieren que a medida que nos desplazamos en la derecha del eje ideológico la percepción de pérdida para los partidos nacionales en las elecciones locales disminuye. Por oposición, en los partidos de izquierda prevalece una noción de desmedro electoral para los partidos nacionales en las elecciones locales. Esto puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico N°15: Percepción sobre pérdidas de votos de los partidos nacionales gobernantes en las elecciones locales.

Premisa: ¿los partidos nacionales gobernantes sufren pérdidas de votos en las elecciones locales?



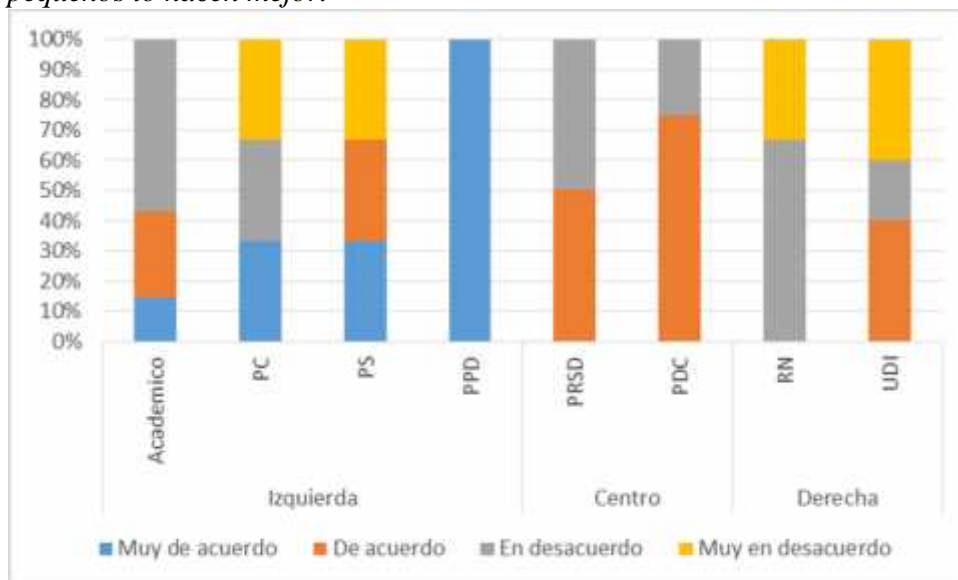
Fuente: Elaboración propia

Al respecto el ex Presidente Aylwin afirma que los alcaldes son proclives a capitalizar los éxitos del gobierno central, pero también los fracasos avalando la premisa anterior (Aylwin, 07.08.1999).

Luego, otra hipótesis que compone el primer modelo, referida a que *en las elecciones locales, los partidos más grandes lo hacen peor y los partidos pequeños lo hacen mejor* en opinión de los expertos encuestados predomina una percepción favorable de los encuestados hacia el desempeño de los partidos pequeños en las elecciones locales. En esta hipótesis la ubicación ideológica no es un factor explicativo. Por otra parte, se destaca la posición del PPD donde el total de sus entrevistados considera más competitivo a los partidos pequeños en las elecciones locales. Esto puede influir fuertemente en las estrategias electorales del partido y en el posicionamiento de candidatos en ciertas localidades. Lo sostenido puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico N°16: Percepción sobre desempeño de partidos grandes y pequeños en las elecciones locales

Premisa: En las elecciones locales, los partidos más grandes lo hacen peor y los partidos pequeños lo hacen mejor.

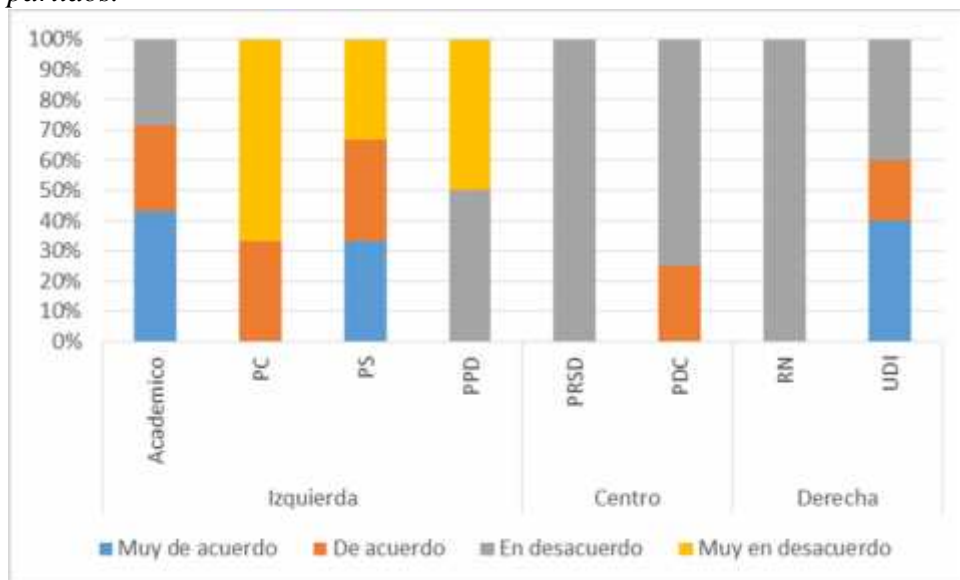


Fuente: Elaboración propia.

Al ser consultados sobre si *en una elección local, los electores descontentos pueden elegir abstenerse o apoyar a otros partidos, en protesta contra el gobierno*, la prensa tras desarrollarse los comicios locales 2000 argumentaba que el “votante ha dejado de ser incondicional y se comporta ahora con un agudísimo espíritu crítico” (La Tercera, 05.11.2000) e iba en contra de la premisa al señalar que “los ciudadanos no votaron en función del oficialismo o la oposición, sino a favor o en contra de la gestión de los alcaldes que estuvieron a cargo de los municipios durante los últimos cuatro años” (La Tercera, 07.12.2000; Estrategia 02.11.2000) . Los expertos muestran valoración mayoritariamente desfavorable en los partidos políticos a las elecciones locales como voto de castigo o protesta en contra del partido de Gobierno. En oposición la percepción de los académicos tiende a favorecer la elección local como método de alerta del Gobierno nacional. Lo que puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico N°17: Percepción sobre definición de electores descontentos en elecciones locales en relación a desempeño del gobierno.

Premisa: Opción de electores descontentos con el gobierno, abstenerse o apoyar a otros partidos.

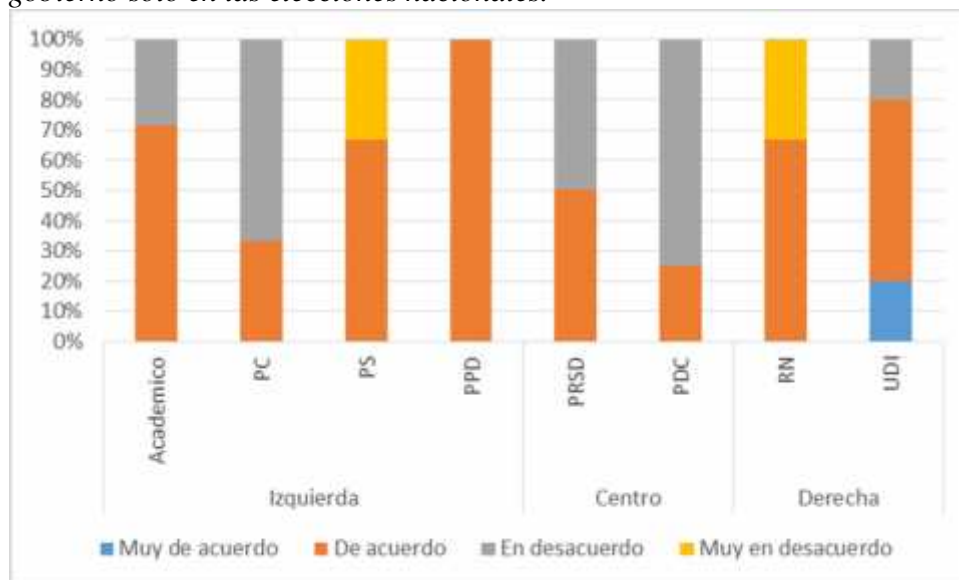


Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la última hipótesis consultada a los expertos encuestados fue si *los votantes tácticos votan por los partidos de la coalición de gobierno solo en las elecciones nacionales*. Al respecto, Mostraron una tendencia favorable hacia un voto heterogéneo del electorado en los distintos tipos de elecciones, donde la variedad de las opciones políticas aumenta en las elecciones locales. Por otra parte, se destacan los resultados del PC y el PDC lo cual indica el privilegio de estos partidos por homogenizar las opciones de políticas en el electorado. Esto puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico N°18: Percepción sobre desempeño electoral de votantes tácticos en elecciones nacionales respecto a elecciones sub nacionales

Premisa: Conducta de los votantes tácticos, votan por los partidos de la coalición de gobierno solo en las elecciones nacionales.



Fuente: Elaboración propia.

6.6.2. MODELO 2. Las elecciones municipales como elecciones intermedias

Este modelo sugiere que la coalición de gobierno es castigada en elecciones intermedias de segundo orden. La evidencia no es contundente. Mientras la Concertación alcanza porcentajes similares, la Alianza presenta mejor resultado en las elecciones parlamentarias. Todo indica que la Concertación no sufrió castigo en la elección municipal. Esto porque los resultados son similares a los que obtenidos en la elección parlamentaria. Sin embargo, hay dos eventos críticos.: primero, la caída de la Concertación en la parlamentaria de 1997, donde pierde 5,6 puntos respecto a la municipal del año anterior. Luego, y dado el potencial electoral de Joaquín Lavín (electo en 1997 con un 78% de los votos) la Concertación cae sucesivamente entre 2000 y 2001, para recuperarse en el siguiente ciclo. Por tanto, no es posible confirmar la hipótesis del castigo, como tampoco del rendimiento disímil entre elecciones locales y nacionales para el caso de la Concertación, sí para la Alianza.

El cuadro N°20 muestra el desempeño de cada coalición para las elecciones municipales y parlamentarias (diputados). Se observa que en la Concertación existe un cierto equilibrio en los resultados de ambos tipos de comicios, aunque con cierta ventaja para los municipales. Sin embargo, la última elección de diputados para la Concertación

fue altamente beneficiosa. Lo anterior se explica en parte por el liderazgo de Bachelet, que posibilitó un triunfo aplastante sobre la Alianza. Si en las elecciones locales de 2012 obtuvo el 42,93%, en las elecciones de diputados del siguiente año bordeó el 48%. Al observar los promedios por cada tipo de elección, la Concertación obtiene un desempeño casi idéntico.

En la Alianza la situación es diferente. Sistemáticamente su porcentaje de votación es superior en la elección parlamentaria en comparación con la elección municipal. La diferencia promedio entre ambos comicios es de 4,46 puntos. Esto se puede deber a la dificultad para encontrar fuertes líderes locales. La Alianza, antes de la llegada de Piñera al poder, fue capaz de generar liderazgos nacionales muy reconocidos; así que varios de sus senadores eran potenciales aspirantes a la Presidencia de la República, cuestión que se debilitó con el tiempo dada la irrupción de Michelle Bachelet.

Sumando y restando, entonces, mientras la Concertación ha sido algo inestable en sus patrones de desempeño comparando comicios locales y nacionales, la Alianza sistemáticamente obtiene mejores resultados en las elecciones de diputados. Por tanto, la evidencia no apoya la tesis de que las coaliciones de gobierno tengan un peor desempeño en las elecciones locales respecto a las nacionales, incluso cuando éstas son de medio término.

A nivel de expertos hay opiniones divididas. Mientras en los partidos de la Concertación se cree más fuertemente en que las elecciones locales disminuyen el potencial electoral del gobierno, en la derecha sucede lo contrario (Ver gráfico 13). En el caso de la Concertación, esto puede explicarse por el resultado electoral en las municipales de 2008, donde la coalición perdió varias alcaldías y redujo sus apoyos por debajo del 50%. En la Alianza, en tanto, no deja de sorprender el resultado, pues en las elecciones municipales de 2012, estando sus partidos en el gobierno, la coalición se deprimió electoralmente a niveles históricos, lo que anticipó su fuerte derrota en las presidenciales de 2013. En el mundo académico, en tanto, existe una amplia mayoría que estima que en las elecciones locales la coalición de gobierno pierde apoyo. Esto tiene lógica desde la tesis de que las elecciones de medio término perjudican a la coalición de gobierno. Esto fue, al menos, lo que sucedió en 2008 y 2012 con las elecciones locales.

En lo que a las diferencias entre la Concertación y la Alianza respecto a su desempeño en las elecciones de medio término se refiere, estas no pueden ser directamente atribuidas a la situación económica del país. Es cierto que en 1997 la Concertación sufrió un duro revés en la elección parlamentaria de medio término durante

el gobierno de Eduardo Frei, atribuido por algunos a la crisis asiática que enfrentó el país a fines de la década. Los efectos de la crisis asiática se dejaron sentir en Chile a fines de la década, no en 1997. Por tanto, el descenso electoral de la coalición se explica más robustamente por factores políticos que por variables económicas. Lo que sí es plausible es que la elección de 1999 haya sido influida por la situación económica del país. En esos comicios la Concertación estuvo al borde de la derrota, cuando Joaquín Lavín, el candidato de la Alianza, estuvo a 32 mil votos de derrotar a Ricardo Lagos. En consecuencia, si bien existe abundante teoría sobre el efecto de las elecciones de medio término en el resultado de las coaliciones incumbentes, el caso de Chile no es en absoluto definitorio.

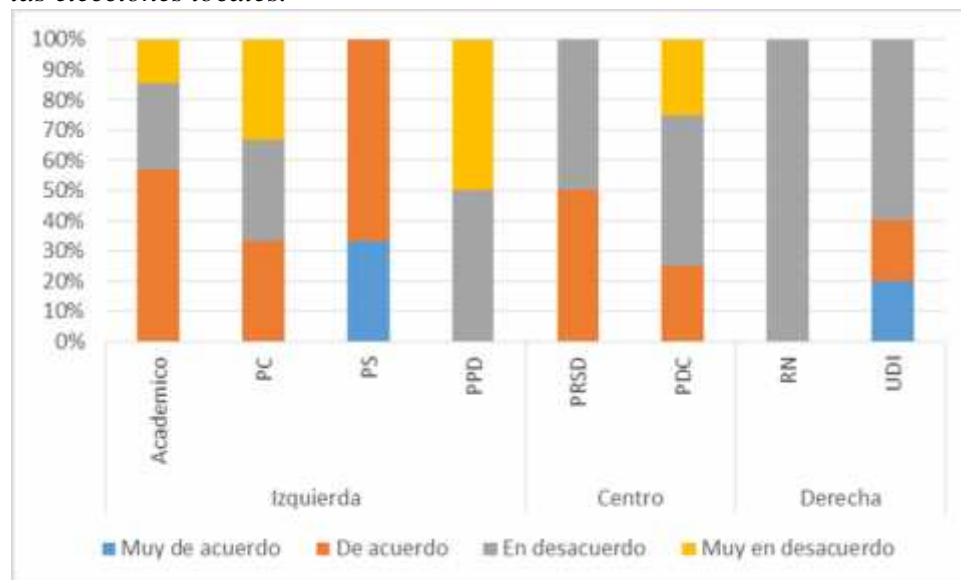
Cuadro N° 23. Porcentaje de votos de la Concertación y la Alianza en las elecciones locales y de diputados desde 1989 a 2013

	Municipal	Parlamentaria	Diferencia
Concertación (92/93)	53,3	55,4	2,1
Concertación (96/97)	56,13	50,51	-5,62
Concertación (00/01)	52,13	47,9	-4,23
Concertación (04/05)	47,89	51,76	3,87
Concertación (08/09)	46,3	44,35	-1,95
Concertación (12/13)	42,93	47,6	4,67
Promedio	49,78	49,58	-0,2
Alianza (92/93)	29,67	36,68	7,01
Alianza (96/97)	32,47	36,26	3,79
Alianza (00/01)	40,09	44,27	4,18
Alianza (04/05)	37,68	38,72	1,04
Alianza (08/09)	36,05	43,45	7,4
Alianza (12/13)	32,88	36,23	3,35
Promedio	34,8	39,26	4,46

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

Gráfico N°19: Percepción sobre desempeño de partidos nacionales gobernantes en elecciones locales

Premisa: Los partidos nacionales gobernantes (en coalición) sufren pérdidas de votos en las elecciones locales.



Fuente: Elaboración propia.

Otra hipótesis a evaluar del modelo dos corresponde a que los electores descontentos con el gobierno deciden abstenerse de votar. Si esta hipótesis es cierta, los votantes de un determinado Presidente debiesen dejar de votar en la siguiente elección. ¿Cómo demostrar esto? Se construye un modelo de regresión lineal múltiple considerando las 345 comunas del país. La variable dependiente es el porcentaje de participación electoral en los comicios de 2013. La variable independiente central es el porcentaje de votos de Sebastián Piñera en las elecciones presidenciales de 2009. Si la hipótesis es cierta, entonces el coeficiente de esta variable independiente debiese ser negativo. Es decir, a mayor apoyo electoral hacia Piñera, menor será la participación en las elecciones presidenciales de 2013. En otras palabras, si en las comunas donde Piñera obtuvo sus mejores votaciones la participación cayó, es razonable pensar que esto se produjo debido al descontento con el gobierno.

El cuadro N°21 muestra los resultados del modelo. Tal como se anticipó, el coeficiente de la variable “% de votos de Piñera 2009” es negativo. Es decir, que a mayor fuerza electoral de Piñera en 2009, menor fue la participación registrada en 2013. Esto, incluso luego de controlar por el porcentaje de participación electoral el año anterior (municipales 2012) y por un conjunto de variables socioeconómicas y sociodemográficas.

Los gráficos N° 19 al N°21 muestran las opiniones de la elite sobre este tema. En general, hay división al evaluar la relación entre abstención y apoyo a otros partidos más allá del gobierno. En el caso de la UDI el apoyo hacia esta relación es más robusto. Probablemente pensando en los resultados del partido en las elecciones locales de 2001, los dirigentes creen que el descontento popular se traduce en mayor fuerza para los partidos opositores. Luego, los políticos intuyen correctamente la idea de que existe una baja relación entre el desempeño electoral local y nacional. Hay que subrayar, eso sí, que con voto voluntario la relación se hizo más robusta. Como los que siguieron votando fueron los electores más “partisanos”, el sistema de partidos alcanzó mayores grados de estabilidad.

Cuadro N° 24. Modelo de regresión lineal múltiple. La variable dependiente es el porcentaje de participación en las elecciones de 2013

VARIABLES	% de participación presidenciales 2013
% participación 2012	0.671*** (0.0386)
% de votos Piñera 2009	-0.143*** (0.0355)
Tamaño comunal	6.581*** (1.018)
% población rural	-0.123*** (0.0124)
% de pobres	-0.00293 (0.0379)
Constante	24.24*** (2.978)
Observaciones	345
R-cuadrado	0.530

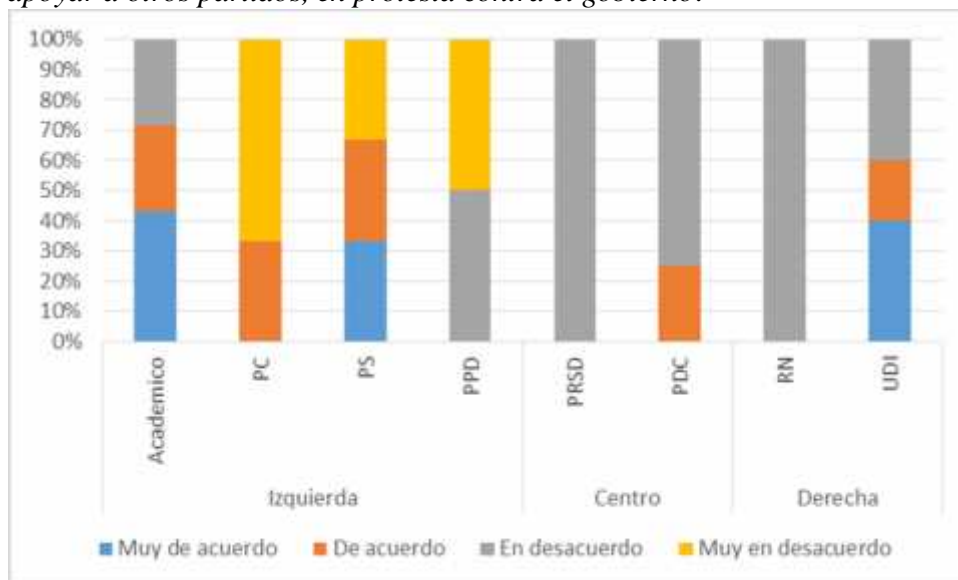
Errores estándar entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl, www.sinim.gov.cl

Gráfico N°20. Percepción sobre preferencias en elecciones locales de electores descontentos con el gobierno

Premisa: En una elección local, los electores descontentos pueden elegir abstenerse o apoyar a otros partidos, en protesta contra el gobierno.

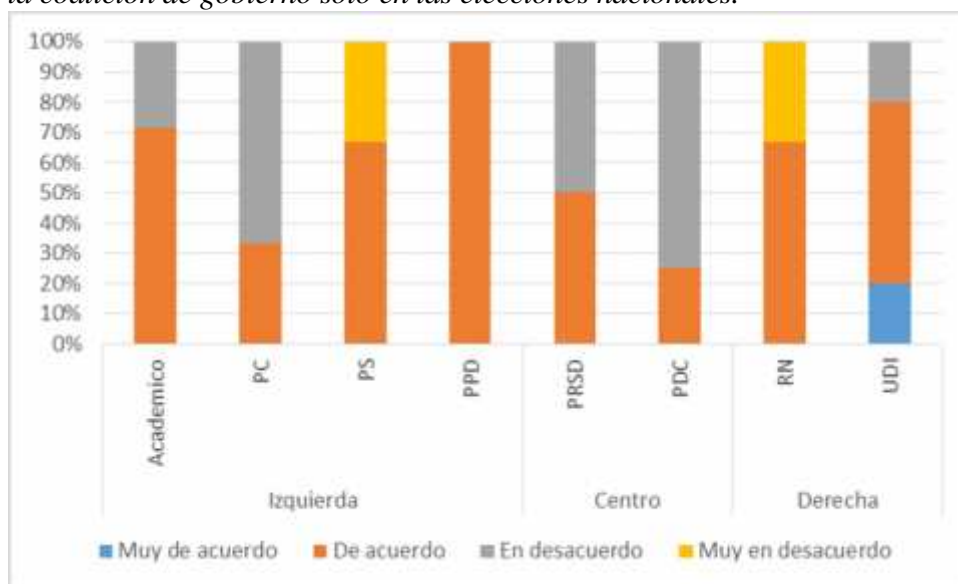


Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, la prensa avaló la premisa para el caso de los comicios locales del 2000 avaló la premisa señalando que “la abstención electoral, rasgo distintivo de las elecciones municipales, fue más baja de lo esperado, subiendo sólo en un punto respecto de la elección municipal de 1996, alcanzando el 13%, lo que demuestra que el electorado manifestó su molestia ante un

Gobierno que no ha sido eficaz en la superación de los problemas del desempleo y de la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas” (El Mercurio 19.11.2000).

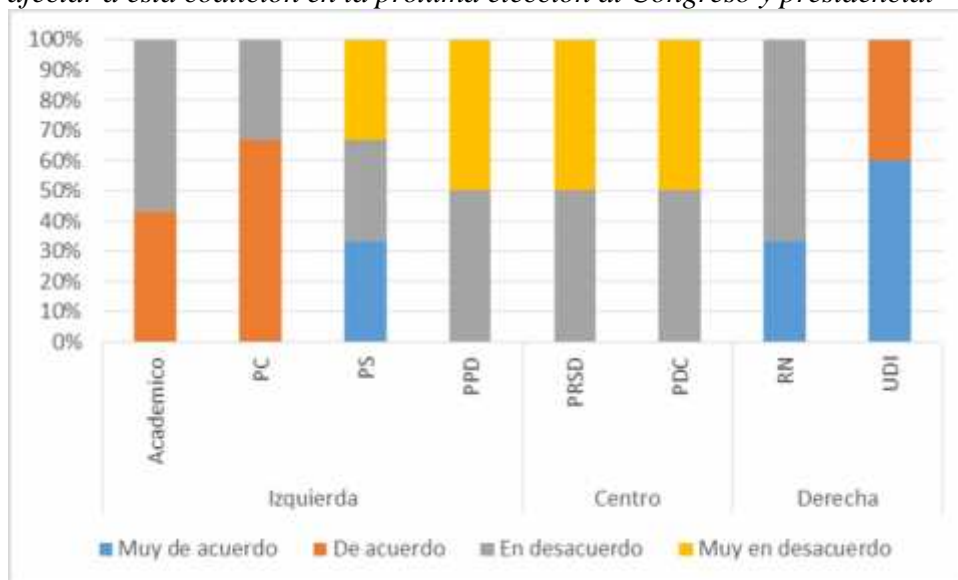
Gráfico N°21: Percepción sobre preferencia de votantes tácticos en elecciones nacionales.
Premisa: Los votantes que no quieren perder su voto (tácticos) votan por los partidos de la coalición de gobierno solo en las elecciones nacionales.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N°22: Percepción sobre impacto de la representación electoral local de los partidos de gobierno en la siguiente elección al Congreso y presidencial.

Premisa: Una baja representación electoral local de los partidos de gobierno puede erosionar su credibilidad, liderazgo y debilitar su confiabilidad lo suficiente como para afectar a esta coalición en la próxima elección al Congreso y presidencial



Fuente: Elaboración propia.

6.6.3. MODELO 3. Las elecciones municipales como nacionalización de la política electoral.

Este modelo apunta a establecer cuán nacionalizada está la política chilena. Resulta esperable que un partido que obtiene una bajo desempeño en la elección local, también lo tenga en la elección nacional. Eso implicaría que el partido tiene una estrategia de aproximación a los electores sin importar el tipo de elección. El gran problema de este argumento es que ignora el efecto de los sistemas electorales. En las elecciones de alcalde se utiliza el sistema de mayoría relativa, mientras que en diputados se utiliza el sistema electoral binominal. Mientras en concejales se aplica un sistema de representación proporcional con fórmula de reparto d'Hont. Por tanto, los partidos pueden aplicar idénticas estrategias para comicios locales y para comicios nacionales.

El argumento de la utilización de campañas homogéneas para los distintos comicios aún con fórmulas electorales diversas se entiende si damos paso al proceso de negociación de las plantillas electorales al interior de la Coalición. Los negociadores al interior de la Concertación deben concordar “60 listas de candidatos para la Cámara de Diputados, 9 ó 10 listas de candidatos para el Senado, lo que depende del ciclo de rotación en la cámara alta” (Carey y Siavelis, 2003: 9) y candidatos a Alcalde y Concejales en 345 Municipios, donde a nivel nacional el sistema electoral ha sido criticado por la mayoría de las instituciones académicas ligadas a la Concertación (Corporación Tiempo 2000, 2005).

El problema para los negociadores estriba también en lo que se ha llamado el “seguro para los subcampeones” que no es más que la promesa cierta de acceder si se es derrotado en una elección principalmente parlamentaria a un cargo en el gobierno (Navarrete, 2008). La escasa literatura existente ha demostrado que los partidos al interior de la Concertación negocian los candidatos fundándose en los siguientes principios: en primer lugar los equipos de negociadores políticos están conformados por personas que representen a las distintas facciones (tendencias o corrientes) existentes al interior de los partidos; en segundo lugar prima el principio de la proporcionalidad electoral; en tercer lugar el principio del subsidio al partido no gobernante con el objetivo de copensar en la negociación de cupos parlamentarios; en cuarto lugar el peso político y poblacional de los distritos / circunscripciones; así como los criterios de maximización de cupos y la electividad como criterios predominantes y transversales en todo el proceso de negociación.

Finalmente, ningún partido tiene derecho a cuestionar las candidaturas de los otros partidos porque lo que se negocia es el número de cupos, no quienes los ocupan. Sin embargo, en comicios electorales determinados se optó por el mecanismo de “candidato a alcalde priorizado” consistente en respaldar desde la coalición la candidatura con más potencial en aquellas comunas donde la oposición pudiera conquistar la alcaldía (El Mercurio, 24.05.2000; El Mercurio 29.04.2000). Acuerdo que no fue respetado por todos los militantes de los partidos y sus bases llevando a que el PDC sufriera una vasta derrota en los comicios comunales del año 2000 (El Mercurio, 08.11.2000).

Además las negociaciones de las plantillas electorales no han estado exentas de dificultades. A modo de ejemplo en la coyuntura de las elecciones comunales del año 2000 se desató una fuerte pugna entre el PDC y el PPD (La Tercera, 29.10.2000), a raíz de que el PDC esperaba que la negociación electoral respetara la representación vigente de los partidos en las alcaldías (El Mercurio 08.05.2000).

Lo mismo aconteció para la Alianza donde en comunas emblemáticas como Viña del Mar y Concepción ambos partidos querían llevar candidatos de sus filas lo que mermaría sus posibilidades de ganar (La Tercera, 09.06.2000).

Hecha la explicación previa, el punto está en si estas estrategias son útiles ante escenario de alta personalización de la político. Esto es lo que ocurre con el sistema electoral aplicado para elegir alcaldes y para elegir diputados. Ambos sistemas estimulan la personalización, por lo que el partido poco puede hacer para homogeneizar las estrategias de campaña. Algo distinto ocurre en la elección de concejales, donde los candidatos correr o compiten al alero del partido. En consecuencia, resulta esperable encontrar variaciones importantes en la votación de los partidos a nivel territorial. Pero esto no se explica por una decisión racional del partido de “especializarse” en determinados territorios. Simplemente, podría responder a liderazgos zonales que se acoplan al desempeño electoral del partido. Muchas veces se piensa que la nacionalización de la política obedece a una estrategia racional de las directivas partidarias. En Chile, el argumento podría matizarse. Como se ha señalado, los sistemas electorales, al estimular o desestimular la personalización, bien podrían contribuir a nacionalizar o desnacionalizar la política. Incluso, un análisis con datos agregados a nivel país podría incurrir en errores o inferencias incorrectas debido a problemas de “falacia ecológica”. Un partido podría obtener idéntica votación entre una elección nacional y una elección local. El punto es que no estamos seguros de si ese apoyo se reprodujo homogéneamente a nivel territorial. Puede que ese partido haya sido fuerte en el norte del país en la elección local, ocurriendo lo opuesto en la elección nacional. El

análisis agregado no arrojará diferencia. Por tanto, a fin de probar correctamente esta hipótesis, se hace necesario desagregar nuestra unidad de análisis a nivel comunal. En Chile, como se ha dicho, podemos desagregar los datos hasta el nivel comunal.

Dado que en las elecciones de congresistas se utiliza el sistema electoral binominal, las coaliciones pueden presentar un máximo de dos candidatos. Como muchas veces estas coaliciones están integradas por más de dos partidos, no todos los partidos pueden competir en todos los distritos. En el caso de la Concertación, por ejemplo, puede que se opte por una dupla de candidatos del PS y del PPD, dejando fuera al PDC, PRSD y PC. Por tanto, los electores de un determinado distrito que son simpatizantes del PDC, no siempre tendrán la opción de votar por un candidato de sus filas. En las elecciones de concejales, en cambio, se reparte entre 6 y 10 escaños por comuna. Acá sí es posible que los partidos presenten candidatos en todas las comunas, aumentando la competencia y la incertidumbre del resultado.

Hecha esta precisión, correlacioné las votaciones de la Concertación y de la Alianza para elecciones nacionales y locales. El cuadro N°22 muestra los coeficientes de correlación para la coalición de gobierno (hasta 2010). Estos coeficientes son sistemáticamente bajos al comparar elecciones nacionales y elecciones locales. Los coeficientes más robustos corresponden a elecciones del mismo tipo. Por tanto, ¿es posible hablar de una alta nacionalización de la política en Chile? La estabilidad del sistema de partidos a nivel nacional y al nivel local, ¿es razón suficiente como para llegar a esta conclusión? Si tomamos los datos a nivel nacional, se podría llegar fácilmente a una respuesta afirmativa para ambas preguntas. Pero si realizamos el análisis a nivel comunal, surgen más dudas que certezas.

Cuadro N° 25. Correlación entre elecciones nacionales y elecciones locales de la Concertación (2004-2010)

	Concejales 2004	Diputados 2009	Diputados 2005	Concejales 2008
Concejales 2004		0,16	0,43	0,64
Diputados 2009	0,16		0,32	0,31
Diputados 2005	0,43	0,32		0,45
Concejales 2008	0,64	0,31	0,45	

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

Los gráficos 22 y 23 muestran la correlación para ambas coaliciones (Concertación y Alianza) en las dos elecciones donde rigió el voto voluntario: municipales (concejales)

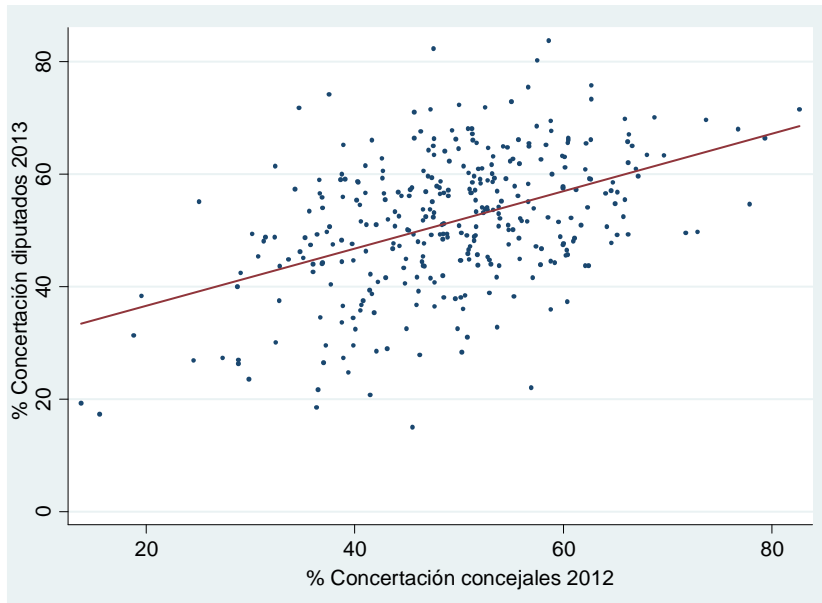
2012 y diputados 2013. Como se advierte, hay relación entre las variables, pero con algunas precisiones. En el caso de la Concertación, el coeficiente de correlación alcanza 0.53. En la Alianza es de 0.77. Ambos coeficientes indican una relación directa, aunque más robusta en el caso de la Alianza. ¿Por qué se produce un cambio tan significativo en comparación a los comicios previos? Como observamos en la tabla anterior y utilizando los datos de la Concertación, las correlaciones eran débiles. No obstante, en este segundo binomio (elecciones locales de 2012 y nacionales de 2013), los coeficientes suben. Esto se puede explicar por la entrada en vigencia del voto voluntario. Tal como señalamos más arriba, el voto voluntario generó una reducción de la participación. Las personas que votaron en estas elecciones tenían niveles de politización más altos que el resto de la población. Por tanto, son electores menos volátiles. O, dicho en otros términos, tienen preferencias electorales más arraigadas que se van cultivando con la experiencia electoral. Así, si tomamos los datos agregados a nivel comunal y nos basamos en este supuesto, es posible comprender por qué los coeficientes aumentan de manera tan significativa. ¿Es esto sinónimo de nacionalización de la política? La respuesta es afirmativa. Adicionalmente, los partidos regionales han tenido poco espacio en la política chilena, salvo las coaliciones Nueva Fuerza Regional (2004) o Nueva Fuerza del Norte (2008) que han obtenido 7 concejales para ambos comicios. Considerando sólo las comunas en que participó el pacto, obtuvo 11,6% y 18,8%. A nivel nacional, esta coalición sólo obtuvo el 0,65% y 0,58%. Es decir, los partidos pequeños y con afiliación regional son parcialmente exitosos en sus territorios, pero sin llegada al resto del país.

Por ejemplo, el partido Fuerza Regional sólo obtuvo representación en concejales en las comunas de Iquique y Alto Hospicio, que están ubicadas en el norte del país. Este partido está “especializado” en la zona, sin capacidad para crecer hacia otras comunas. En las elecciones de Consejeros Regionales 2013, en tanto, este partido presentó 15 candidatos, resultado electos 4 de ellos (todos en la comuna de Iquique). El cuadro 11 muestra evidencia adicional, confirmando la hipótesis de que partidos pequeños y candidatos independientes obtienen buenas votaciones en comunas con un bajo volumen de electores. Por ejemplo, los independientes fuera de pacto obtienen, en promedio, 2329 votos, cifra que es duplicada o triplicada por los partidos tradicionales.

Todo esta evidencia permite arribar a la conclusión de que, efectivamente, el sistema de partidos chileno está fuertemente nacionalizado. Incluso, con la entrada del voto voluntario, todo indica que esta nacionalización podría agudizarse. Si bien la fragmentación, como se señaló más arriba, ha ido al alza en las últimas elecciones, esto

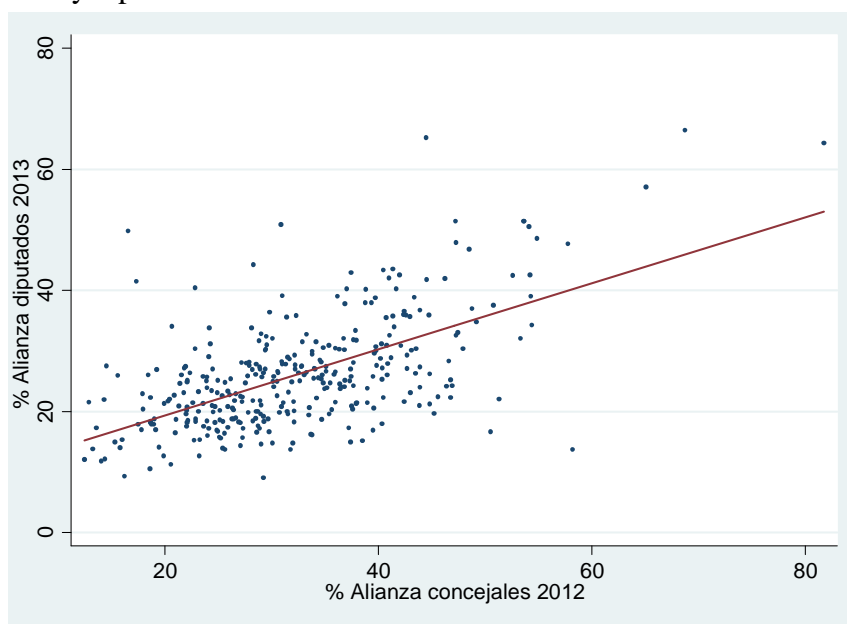
corresponde más a una redistribución de la votación dentro de los pactos que a una emergencia de partidos pequeños, regionales o con afanes de amenaza frente a los partidos tradicionales.

Gráfico N°23. Correlación entre la votación de la Concertación en las elecciones de concejales 2012 y diputados 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de www.servei.cl

Gráfico N°24. Correlación entre la votación de la Alianza en las elecciones de concejales 2012 y diputados 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

Cuadro N° 26. Promedio de votos por partidos e independientes

	Promedio de N° Votos
Partido Comunista De Chile	10714
Ind Por Un Chile Justo	7837
Partido Socialista De Chile	7816
Partido Demócrata Cristiano	7581
Union Demócrata Independiente	7578
Partido Radical Socialdemócrata	6763
Partido Por La Democracia	5945
Renovación Nacional	5554
Ind Coalición	5089
Ind Conc Democ	4845
Movimiento Amplio Social	3945
IND Chile Está En Otra	2463
Ind Cambio Por Ti	2353
Ind Pri	2332
Ind	2329
Partido Progresista	2018
Ind Igualdad	1706
Partido Igualdad	1651
Partido Regionalista De Los Independientes	1531
Partido Humanista	1418

Ind Más Humanos	968
Partido Ecologista Verde	146
Chileprimero	123
Total general	4773

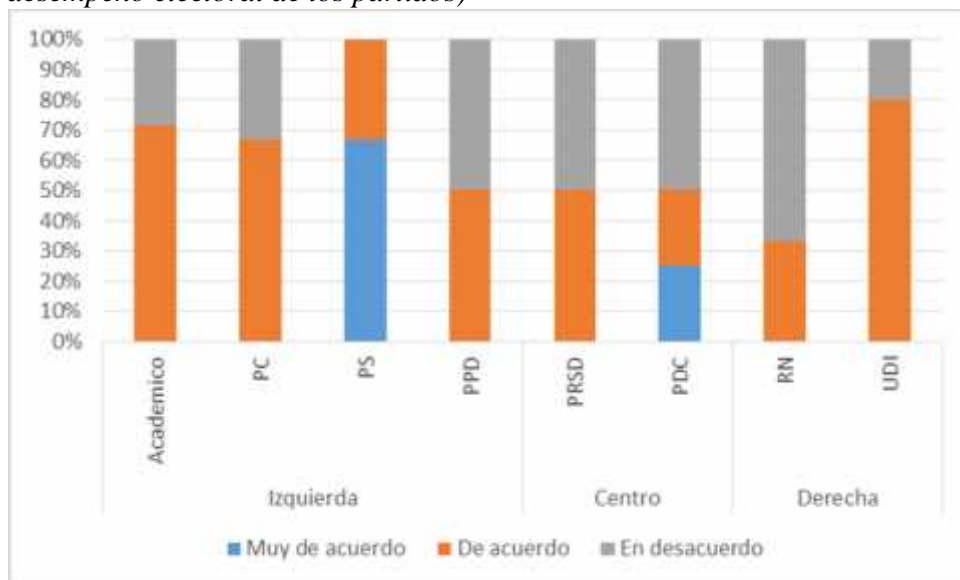
Fuente: Elaboración propia con datos de www.serve.cl

A nivel de expertos, nuevamente encontramos división tanto “entre” como “dentro” de los partidos. El mundo académico, cree ampliamente que el sistema de partidos en Chile está fuertemente nacionalizado. En la elite no existe consenso. En los partidos de derecha existe un desacuerdo total con la afirmación, percepción que se extienda hasta el PPD. Sólo en el PS y marginalmente en el PDC se estima que Chile corresponde a un sistema de partidos nacionalizado. Todo esto suena más a voluntarismo que a realidad. Contradiendo los datos que muestran un fuerte proceso de nacionalización y una presencia escasa de los partidos nacionales.

La percepción de la elite puede deberse a un mal uso o mal entendimiento del concepto de nacionalización. Justamente el gráfico 20 da la definición correcta de nacionalización, estando la amplísima mayoría de los dirigentes en contra de esa definición. Por tanto, los resultados de estos gráficos deben leerse con precaución. El hecho de que los dirigentes no entiendan de manera correcta el concepto, puede alterar todas las interpretaciones subsiguientes. Los gráficos siguientes no hacen más que demostrar este voluntarismo. Los dirigentes no tienen una buena imagen de la nacionalización y, contrario a toda la evidencia, estiman que los partidos regionales pueden surgir e, incluso, consolidarse en un sistema de partidos. Los dirigentes, en consecuencia, parecen ignorar los efectos “nacionalizadores” que tiene el sistema electoral binominal. Como adelantamos, el sistema binominal ordena la competencia a nivel de congresistas e influye en la negociación de las elecciones locales.

Gráfico N°25: Percepción sobre niveles de nacionalización del electorado chileno

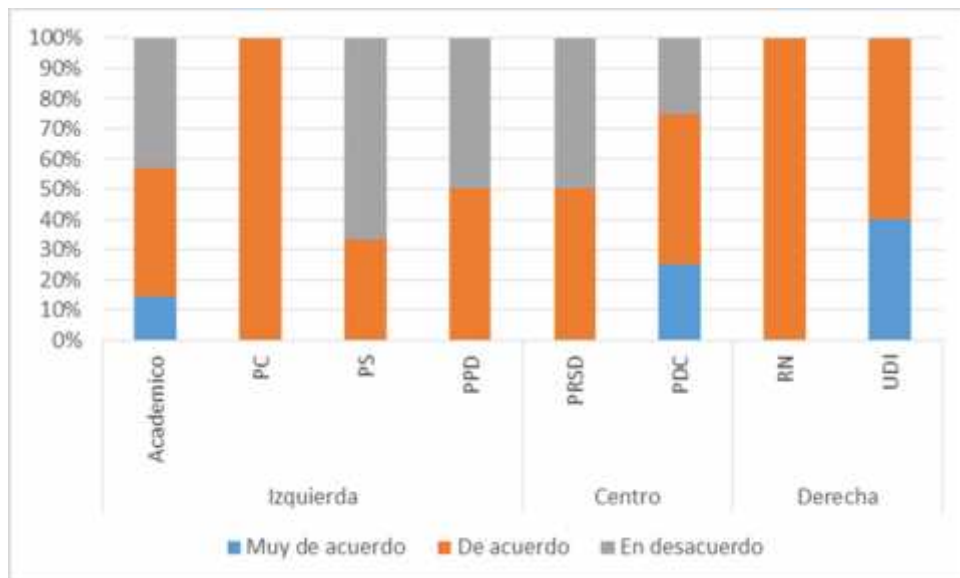
Premisa: En Chile el electorado está nacionalizado, ya que electoralmente presenta bajas diferencias entre los apoyos partidarios por distrito o comuna (homogeneidad del desempeño electoral de los partidos)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N°26: Percepción sobre variables contenidas en la nacionalización electoral.

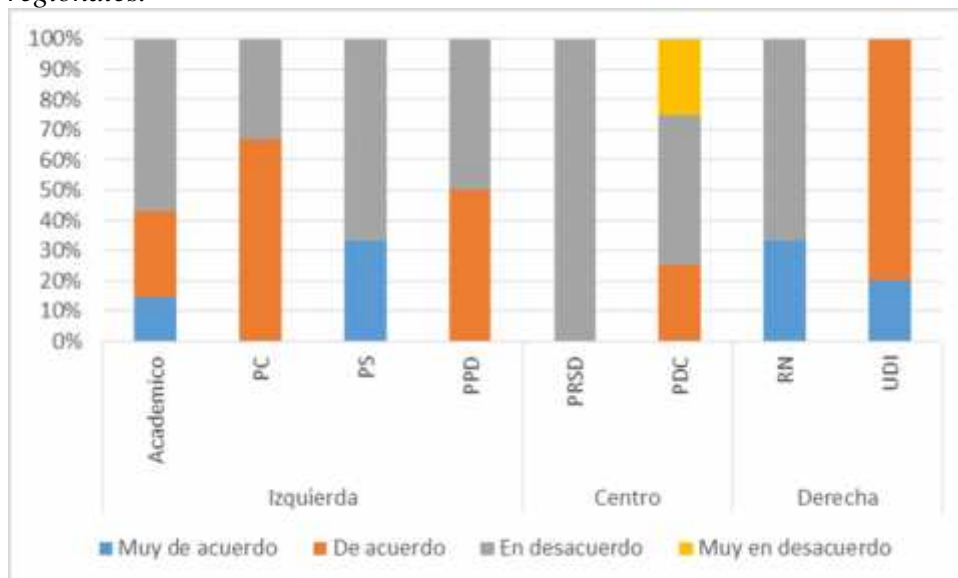
Premisa: La nacionalización implica que se borran las diferencias entre regiones: las distintivas culturales y tradiciones políticas regionales son reemplazadas por una más similar mixtura de sentimientos a través de la nación



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N°27: Percepción sobre impacto de la disminución de las diferencias entre las áreas geográficas de un país sobre la importancia atribuida por el electorado a los aspectos nacionales de la vida política.

Premisa: Si disminuyen las diferencias entre las áreas geográficas de un país, los aspectos nacionales de la vida política se incrementan en detrimento de los aspectos locales o regionales.

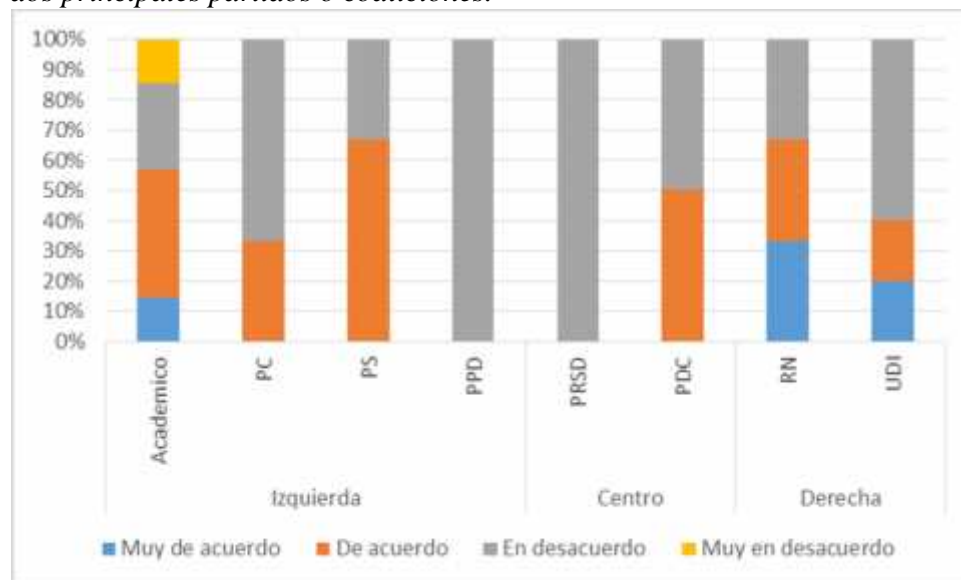


Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior es avalado por representantes de los gobiernos sub nacionales que admiten la existencia de una convergencia entre las demandas que recogen de los vecinos de las comunas que lideran y la percepción de los problemas nacionales “esas demandas barriales te coinciden con lo que dicen las encuestas nacionales (...) absolutamente” (Entrevista Alcaldesa, región metropolitana 08.09.2013) Así como por la prensa en el contexto previo a desarrollarse comicios locales. Por ejemplo en el marco de las elecciones a alcalde del año 2000 la prensa constataba que el alto desempleo (una temática a resolver prioritariamente desde el gobierno central) aparecía como la mayor preocupación de los electores. Lo anterior llevó a que fuera el tópico en que los alcaldes centraron sus candidaturas (El Mercurio, 06.09.2000).

Gráfico N°28: Percepción sobre incentivos para el surgimiento de un partido local.

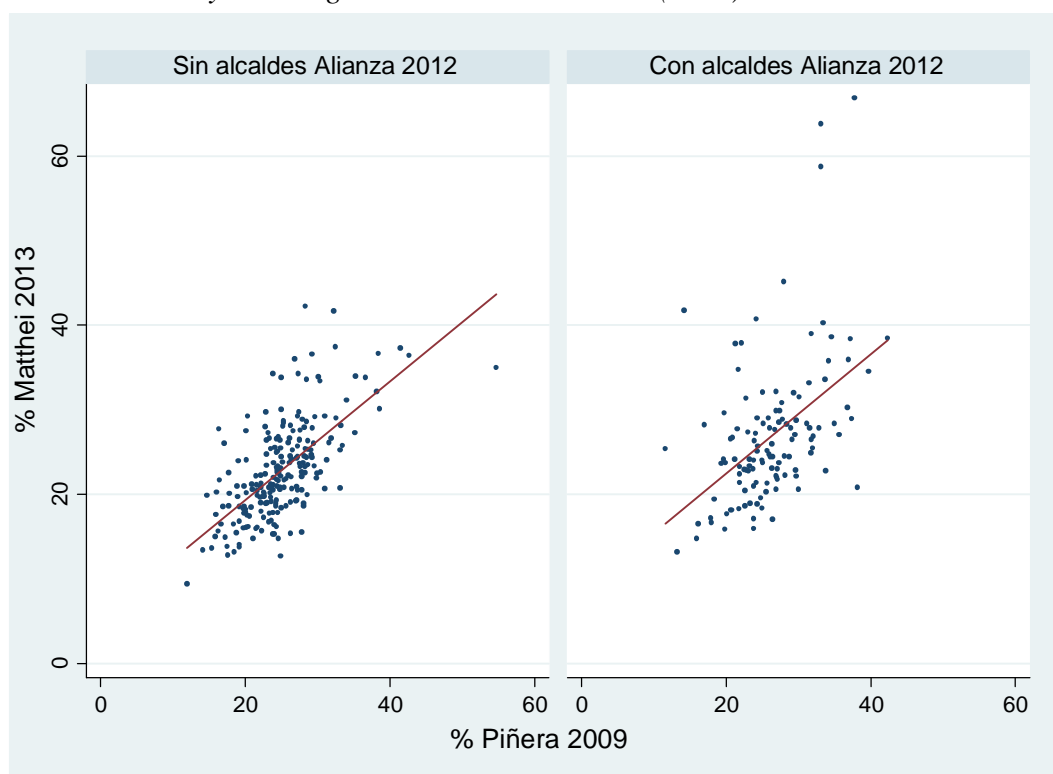
Premisa: Un partido local tiene escasos incentivos para surgir dentro de una unidad geográfica dada, pues el comportamiento de los electores se asociará, generalmente, a los dos principales partidos o coaliciones.



Fuente: Elaboración propia.

El nivel de nacionalización de la política también puede verse desde otra perspectiva. En el gráfico 28 se correlaciona la votación de los candidatos presidenciales de la Alianza en 2009 en función de la militancia del alcalde electo en 2012. Como se advierte, la correlación es similar independiente de esa militancia. Si el sistema de partidos no fuese nacionalizado, debiésemos esperar un brusco cambio en estas correlaciones. Probablemente, los candidatos de la Alianza obtendrían votaciones más sistemáticas en comunas gobernadas por sus alcaldes. Sin embargo, y como muestra el gráfico, esta situación no se da. Los candidatos presidenciales de la Alianza logran resultados similares en comunas con y sin alcaldes de sus filas, exceptuando las comunas del sector oriente de Santiago que concentra la población más rica del país. A nivel de la región metropolitana las dichas comunas se han caracterizado desde el retorno a la democracia por ser dirigidas por alcaldes de derecha. De este modo se puede establecer una relación a priori entre mayor nivel de desarrollo humano (IDH) que considera factores educacionales, expectativa de vida y nivel de ingresos, y alcalde de derecha en el poder. Un caso emblemático de esta relación lo constituye Vitacura que sistemáticamente ocupó las dos primeras posiciones de la medición (La Tercera 17.11.1999; La Tercera, 13.08.2000).

Gráfico N° 29. Correlación entre la votación de los candidatos presidenciales de la Alianza en 2009 y 2013 según militancia del alcalde (2012)



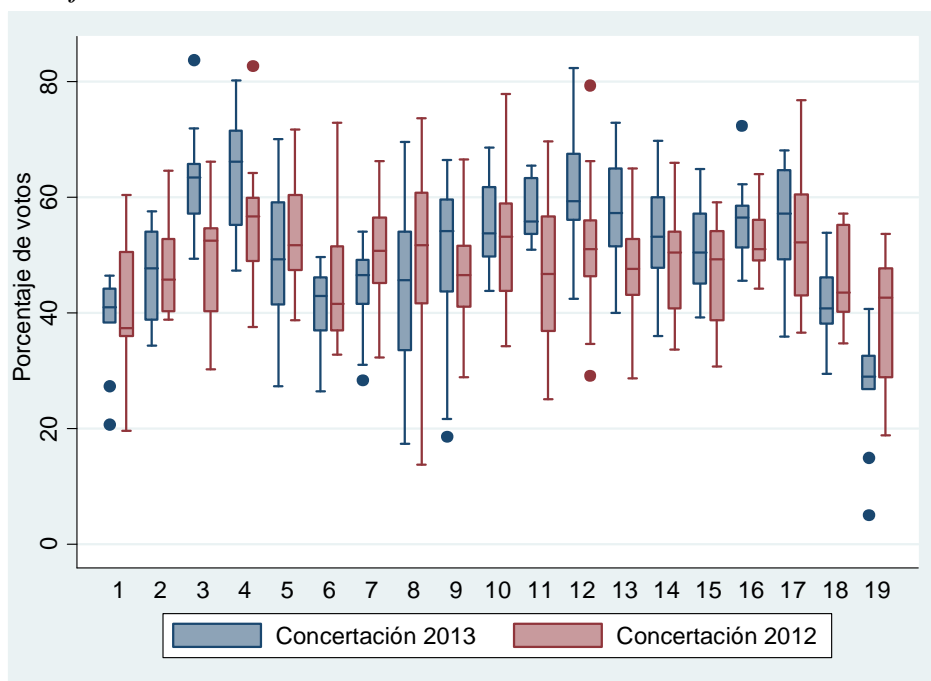
Fuente: Elaboración propia con datos de www.servei.cl

Finalmente, el gráfico 29 muestra la distribución de votos de la Concertación en las elecciones locales de 2012 y en las elecciones de congresistas en 2013 clasificando al país según circunscripción senatorial de norte a sur. Como se advierte, hay ciertas regiones donde la coalición tiene un mejor desempeño, pero esas diferencias no son tan evidentes. Hay que subrayar que en 2013, por ejemplo, la Concertación se omitió en el distrito 22 de Santiago, dando ese cupo a un dirigente estudiantil que encabezó las jornadas de protesta en 2011 y 2012. El gráfico 25, en tanto, muestra idéntica distribución (también de norte a sur) para la Alianza. Al superponer estos gráficos queda más clara la idea de la nacionalización del sistema de partidos chileno. Prácticamente no queda espacio para partidos pequeños o tercera fuerzas. Esto se debe, en gran parte, al sistema electoral binominal. Si bien este sistema no es aplicado para la elección de concejales, está muy claro que ordena las preferencias de los electores y las negociaciones de los partidos.

Como señalamos más arriba, el gobierno de Bachelet envió un proyecto de reforma al sistema electoral binominal. Este proyecto fusiona algunos distritos, pasando de 60 a 28. El número de diputados a elegir variaría de 3 a 8 según cada unidad. Esto, fuera de generar más competencia y de estimular la fragmentación, puede abrir la puerta para la

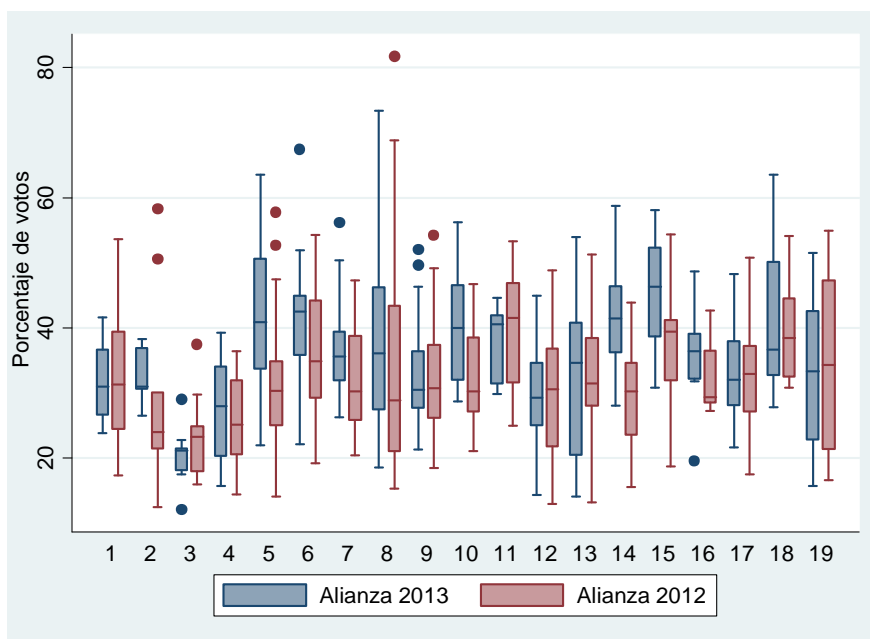
consolidación de algunos partidos de inspiración regional particularmente en el norte del país, donde se observa una disminución de la participación electoral y un incremento en el apoyo hacia candidaturas independientes y de partidos pequeños.

Gráfico N° 30. Desempeño de la Concertación en las elecciones de diputados 2013 y concejales 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

Gráfico N° 31. Desempeño de la Alianza en las elecciones de diputados 2013 y concejales 2012



Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

La evidencia descriptiva de los gráficos anteriores puede complementarse con la información del gráfico 30. Acá se especifica un modelo de regresión lineal con la votación de cada coalición en la elección de diputados 2013 obtenida a nivel comunal. La variable central del modelo es “circunscripciones (de norte a sur)”. La idea es evaluar si la votación de estas coaliciones está determinada por la zona geográfica. Es decir, si crece o decrece de norte a sur. El modelo arroja una evidencia rotunda: el desempeño de las coaliciones no está determinado linealmente por la posición geográfica de las circunscripciones. Es decir, no hay un crecimiento o decrecimiento lineal del apoyo a estas coaliciones de norte a sur ni viceversa.

Sin embargo, y siguiendo los datos descriptivos, se observa que la Concertación crece con más fuerza en el centro del país, mientras que la Alianza lo hace en los extremos. El cuadro 13 muestra un modelo de regresión lineal donde se incluye la cuadrática de “circunscripciones (de norte a sur)”. Al incluir esta variable se pretende capturar los rendimientos marginales crecientes o decrecientes en el apoyo hacia ambas coaliciones. En efecto, el modelo entrega los resultados esperados. La Concertación crece con mayor fuerza en el centro del país, deprimiéndose en el norte y en el sur. Con la Alianza sucede lo contrario. Es decir, sus apoyos tienden a ser marginalmente más altos en las comunas extremas del país. No obstante, hay que subrayar lo siguiente. Particularmente en el norte del país se observa un particular proceso de fragmentación partidaria. No sólo los independientes muestran fuerza electoral, sino que también el partido que, bajo distintas denominaciones, corresponde a la Fuerza Regional. El caudillismo parece fortalecerse en estas zonas, dejando menor espacio para los partidos tradicionales. A esto se suma un acelerado descenso de la participación, lo que deja a los caudillos con un alto potencial de crecimiento. Basados en el desprestigio de los partidos tradicionales involucrados en graves casos de corrupción, los independientes han aprovechado el descontento ciudadano. Algunos votantes se han alejado de las urnas, mientras otros prefieren alternativas independientes y lejanas a los partidos vigentes. Aunque esto no significa un proceso radical de desnacionalización, aún no es descartable la emergencia de un sistema de partidos regional, el que tiene mayores probabilidades de consolidación en caso de que finalmente se lleve a cabo la mencionada reforma al sistema electoral binominal.

La nacionalización, por tanto, y tal como señala la teoría, tiene un fuerte componente institucional. Como el sistema electoral para las elecciones nacionales prácticamente obliga a formar coaliciones, los partidos reproducen idéntico esquema a nivel local. Las razones no sólo tienen relación con una cuestión estratégica asociada a la

continuidad del sistema de partidos, sino que también a la mayor identificación que generan las coaliciones en comparación con los partidos. Es decir, las coaliciones se reproducen a nivel local porque existe un mandato a nivel nacional. Sería incomprensible para los electores que las coaliciones compitieran unidas en una elección nacional y divididas en una elección local. Si bien en 2008 y 2012 se ensayó esta división al competir la Concertación con dos listas, los dirigentes se encargaron de garantizar que esto correspondía a un acto estratégico: presentar más candidatos suponía obtener más votos. No obstante, la coalición compitió unida en la elección más visible y competitiva: la elección de alcaldes.

Cuadro N° 27. Modelo de regresión lineal. La variable dependiente es el porcentaje de votos de la Concertación y de la Alianza

VARIABLES	Concertación 2013	Alianza 2013
% Participación 2012	0.117 (0.0816)	0.140* (0.0714)
Tamaño comunal	-3.180 (2.183)	3.044 (1.903)
% de población rural	-0.0191 (0.0267)	-0.00524 (0.0235)
% de pobres	0.398*** (0.0848)	-0.0307 (0.0735)
Circunscripciones (de norte a sur)	-0.111 (0.140)	0.208 (0.123)
Constante	41.03*** (4.801)	25.84*** (4.160)
Observaciones	345	345
R-cuadrado	0.111	0.021

Errores estándar entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servei.cl

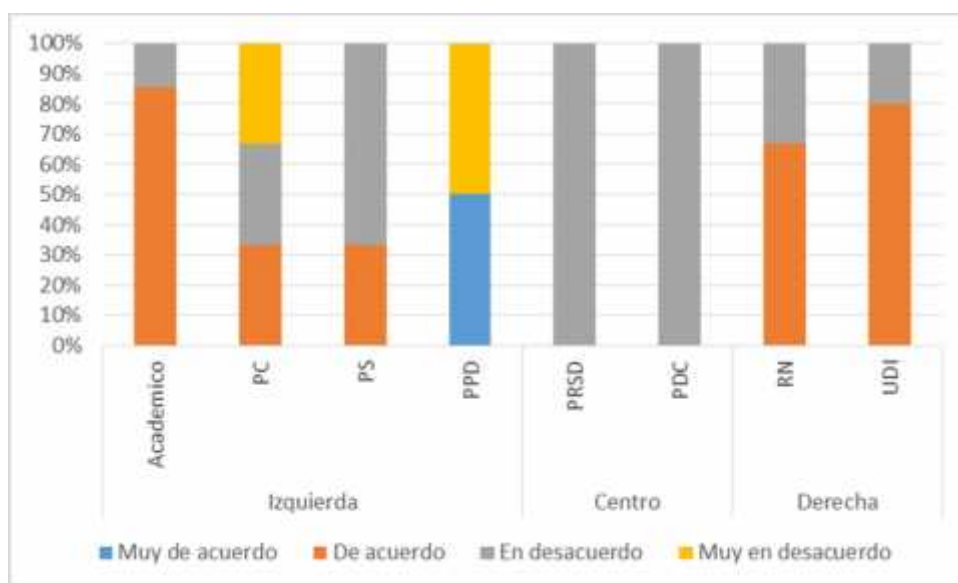
Cuadro N° 28. Modelo de regresión lineal. La variable dependiente es el porcentaje de votos de la Concertación y de la Alianza

VARIABLES	Concertación 2013	Alianza 2013
% Participación 2012	-0.00756 (0.0915)	0.0694 (0.0811)
Tamaño comunal	-5.416** (2.295)	1.736 (2.029)
% de población rural	0.00229 (0.0275)	0.00630 (0.0243)
% de pobres	0.340*** (0.0863)	-0.0618 (0.0752)
Circunscripciones (de norte a sur)	1.741*** (0.658)	1.239** (0.580)
Circunscripciones (cuadrática)	-0.0906*** (0.0315)	-0.0505* (0.0278)
Constante	40.98*** (4.749)	25.92*** (4.146)
Observaciones	345	345
R-cuadrado	0.132	0.030

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servel.cl

Al ser consultados los expertos por otra hipótesis del tercer modelo sobre si *en el caso de una nacionalización baja, los partidos que obtienen buenos resultados en algunas unidades subnacionales, son competidores electorales menores en las demás*, los resultados muestran que en caso de una baja nacionalización electoral, los partidos políticos privilegiarían concentrar sus recursos y apoyo electoral en determinadas unidades subnacionales sensibles a sus opciones de políticas ofrecidas. No obstante, es llamativa la percepción de los partidos de centro quienes rechazan la hipótesis, privilegiando la competencia electoral en todo el territorio nacional. Esto puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 32: Percepción sobre los efectos de una nacionalización baja.
 Premisa: Efectos de una nacionalización baja.

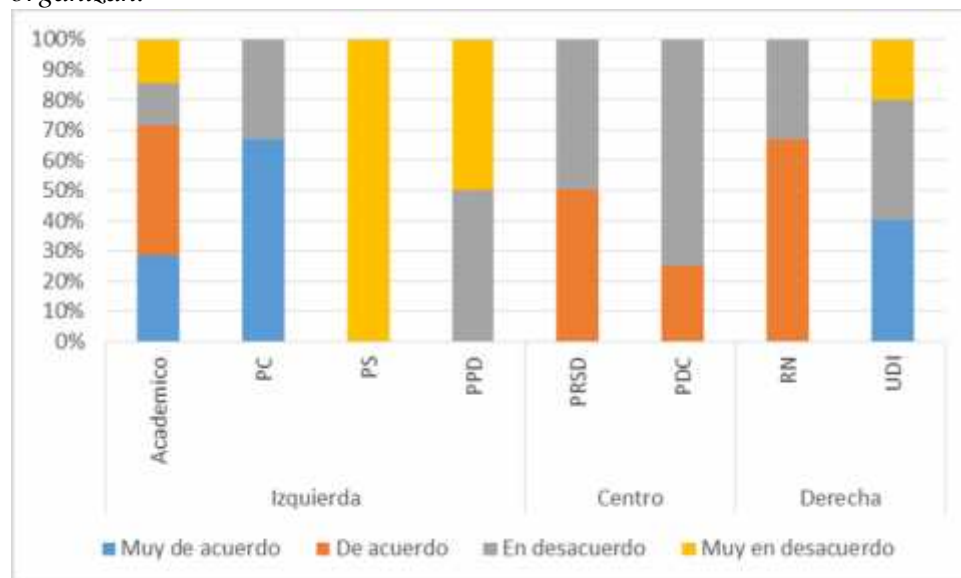


Fuente: Elaboración Propia

Luego, consultados sobre si el *alcalde tiene un impacto directo en los mecanismos mediante los que partidos y elecciones se organizan*, los expertos muestran una percepción altamente heterogénea sobre el impacto del alcalde en los procesos decisorios internos de los partidos. En este sentido, el PC y RN manifiestan una tendencia favorable hacia la figura del Alcalde en la organización de cada partido, lo cual está fuertemente relacionada con las estrategias eleccionarias de cada partido. En oposición el PS rechaza activamente la influencia de liderazgos locales en la organización de las elecciones locales privilegiando una decisión de carácter partidista sobre figuras locales. Finalmente, la ubicación ideológica no parece ser un factor determinante en esta hipótesis, sino que prevalecen las estrategias electorales y dinámicas internas de los partidos políticos en las decisiones electorales. Lo anterior se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfico N°33: Percepción sobre impacto de la figura del alcalde en mecanismos de organización de partidos y elecciones.

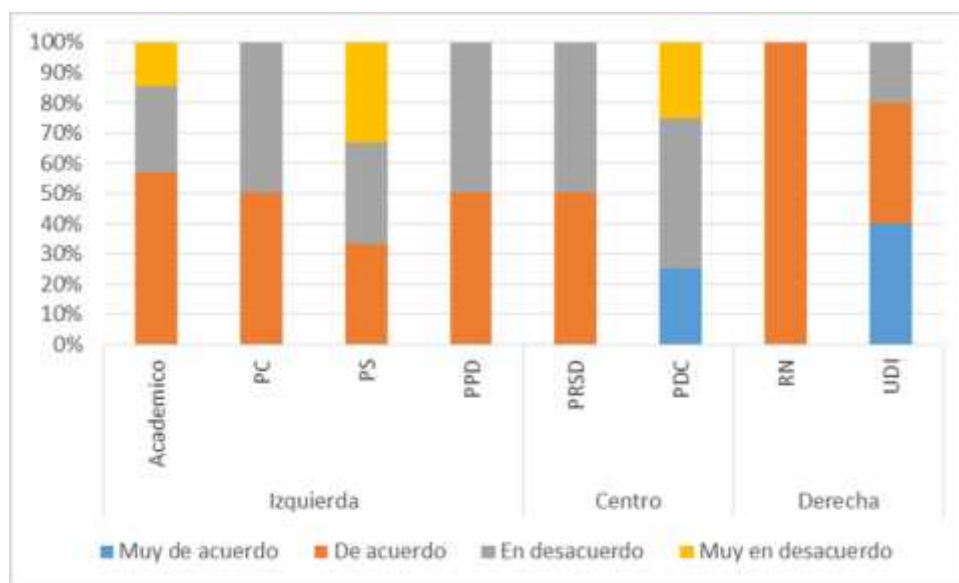
Premisa: Impacto del alcalde en los mecanismos mediante los que partidos y elecciones se organizan.



Fuente: Elaboración Propia

Una última hipótesis presentada a los expertos fue *la opción ofrecida localmente entre candidatos es el foco principal de la política electoral municipal* ante la cual reforzaron la noción de las elecciones municipales como nacionalización de la política donde los partidos nacionales poseen escasos incentivos para privilegiar las elecciones municipales y diversificar las opciones de políticas asociadas a las particularidades de cada unidad sub nacional. En este sentido, el principal foco de conflicto político electoral no son *issues* municipales o regionales sino de carácter nacional. Nuevamente, el efecto de la ideología política es minoritario en la percepción de la nacionalización de la política local. Lo anterior se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico N°34: Percepción sobre principal foco de interés la política electoral municipal
Premisa: La opción ofrecida localmente entre candidatos es el foco principal de la política electoral municipal



Fuente: Elaboración Propia

6.6.4. MODELO 4. Las elecciones municipales como nacionalización de la política local.

El cuarto modelo sugiere que las elecciones municipales no son más que una muestra de la nacionalización de la política local. Es decir, que los patrones de desempeño de los partidos son similares para ambas elecciones. Es cierto que existen algunos patrones socioeconómicos y sociodemográficos sobre el desempeño de las dos coaliciones más relevantes del país (Alianza y Concertación). Dado los diferentes sistemas electorales que se usan para cada elección (local y nacional), se hace difícil establecer cuán estable es el rendimiento electoral de los partidos según territorio.

El cuadro 25 muestra los resultados de un modelo de regresión múltiple. La variable dependiente es la votación por los candidatos presidenciales de la Alianza y la Concertación en 1989 y 2013. Como se observa, existe una variable que sistemáticamente funciona de la misma forma. Corresponde al Índice de Desarrollo Humano. El modelo incluye esta variable y su cuadrática. Indica que la Concertación rinde mejor en las comunas de IDH medio, mientras que la Alianza lo hace tanto en las comunas ricas como en las comunas pobres. Esto se ha mantenido en toda la serie de tiempo. Más allá de la militancia partidaria del candidato presidencial, el nivel de pobreza de las comunas sigue siendo un predictor robusto de su rendimiento.

Cuadro N° 29. Determinantes socioeconómicos del apoyo a la Alianza y a la Concertación en elecciones presidenciales

VARIABLES	Aylwin 1989	Büchi 1989	Bachelet 2013	Matthei 2013
Circunscripción (Norte a Sur)	-0.406*** (0.122)	0.125 (0.110)	-33.16 (67.37)	0.258*** (0.0902)
Número de electores	2.12e-05*** (6.69e-06)	-3.13e-05*** (6.01e-06)	0.130*** (0.00370)	2.79e-06 (4.96e-06)
IDH	6.4*** (120.9)	-5.4*** (108.6)	1,5** (66,885)	-6.6*** (89.57)
IDH ²	-4.1*** (83.86)	3.6*** (75.30)	-1,8** (46,406)	5.5*** (62.14)
Constante	-158.6*** (43.78)	198.3*** (39.32)	-56,900** (24,196)	253.0*** (32.40)
Observaciones	334	334	341	341
R-cuadrado	0.154	0.167	0.827	0.324

Errores estándar entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servei.cl

¿Sucedre lo mismo a nivel local? La nacionalización de la política local supone, entre otras cosas, que las coaliciones tienen bases de apoyo similar para elecciones nacionales y municipales. Por tanto, un sistema nacionalizado debiese presentar predictores similares para ambos tipos de elección. En este caso, se ha seleccionado como variable central el IDH. Esto, porque las bases sociales de los partidos, si son estables, pueden mostrar que los electores de determinado segmento socioeconómico votan por ese partido o coalición independiente del tipo de elección. Esto podría chocar contra la tesis de la personalización. Por más que se insista en que el sistema de partidos chileno está avanzando hacia una política personalizada y no partidizada, los indicadores que disponemos no son contundentes al respecto. Independiente del tipo de elección y del período en que se realice, los factores socioeconómicos mantienen idéntica tendencia. Esto es lo que se desprende del cuadro 15. La variable IDH e IDH² tiene el mismo efecto- en términos de dirección- que el observado para elecciones presidenciales.

Entonces, ¿cuán nacionalizada está la política local? Electoralmente, no existen mayores dudas. Este análisis apoya lo señalado en el modelo anterior. En lo que sigue, se avanza en otra dimensión de la nacionalización. Es decir, la nacionalización de la política, donde se incluyen los mecanismos de selección de candidatos y plataformas programáticas.

Cuadro N° 30. Determinantes socioeconómicos del apoyo a la Alianza y a la Concertación en elecciones locales (concejales)

VARIABLES	Concertación 2012	Alianza 2012
Circunscripción (Norte a Sur)	-0.121 (0.123)	0.284** (0.114)
Número de electores	1.01e-05 (6.76e-06)	-5.79e-06 (6.24e-06)
IDH	4.2*** (121.8)	-6.7*** (112.7)
IDH ²	-3.8*** (84.53)	4.7*** (78.21)
Constante	-93.51** (44.08)	231.9*** (40.78)
Observaciones	339	341
R-cuadrado	0.091	0.153

Errores estándar entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de www.servei.cl

Desde el punto de vista de las opiniones, existe una clara tendencia a catalogar a Chile como un sistema de partidos nacionalizados. Así lo muestran los gráficos 37-48. Por

ejemplo, es mayoritaria la opinión de que un líder local tiene problemas para diferenciar su programa electoral de los programas nacionales de su partido o coalición. Por tanto, la elección local no sería más que la reproducción de las agendas programáticas nacionales. El problema, como señalamos más arriba, es que esta percepción no se condice necesariamente con los datos. Las correlaciones de voto para cada partido o coalición considerando elecciones locales y nacionales son altas, pero no definitorias.

La percepción de nacionalización lleva a que académicos y representantes piensen en los gobiernos locales como simples administraciones. No son percibidos como instituciones autónomas, sino que como cajas de resonancia de lo que sucede en la política nacional. Adicionalmente, predomina la opinión de que los candidatos seleccionados obedecen más a las preferencias de los líderes nacionales que a los intereses de los militantes locales. Por último, el éxito de los candidatos, según los entrevistados, depende de cuán efectiva sea la incidencia de la directiva nacional, más que la movilización local de los votantes. Nuevamente, esta percepción choca con algunos elementos de la realidad. La política local deja grandes espacios para la emergencia de caudillos o líderes. Estos caudillos ejercen la movilización electoral particularmente en comunas pequeñas. Las prácticas clientelares son la norma, por lo que estos líderes pueden ganar autonomía y ser independientes de las directivas nacionales.

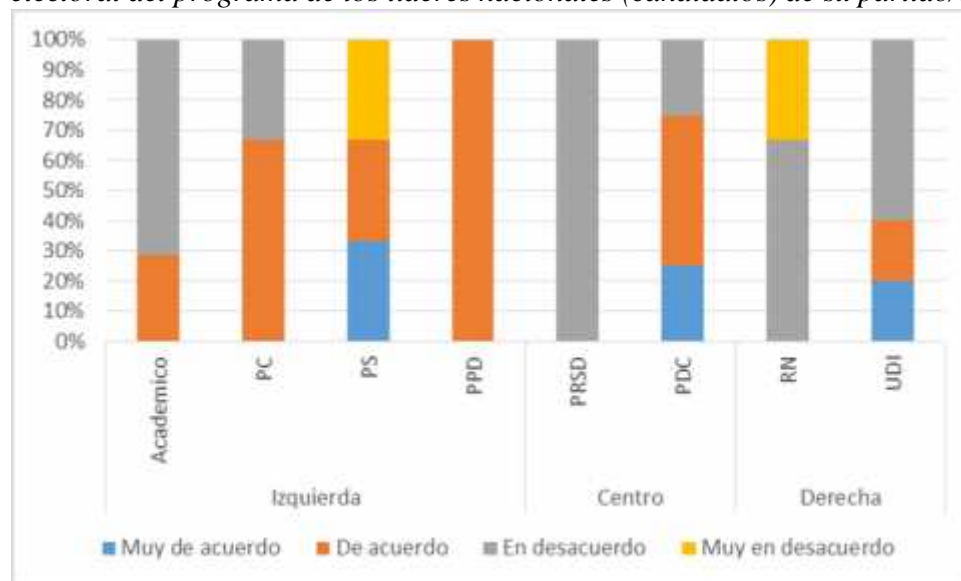
El gráfico 26 muestra una opinión dividida en torno a si los líderes locales tienen problemas para diferenciar su plataforma programática de los líderes nacionales. Es razonable que estas opiniones estén dividida e, incluso, cargadas hacia la opción “en desacuerdo”. Las personas entrevistadas conocen el desarrollo de la política local y saben que los candidatos a alcalde o a concejal tienen plataformas muy definidas según su entorno. Esto no necesariamente coincidirá con lo que piensa y dice el partido. Más bien se trata de un complemento. De hecho, los candidatos a elecciones locales tienen la suficiente autonomía como para declarar sus preferencias por medidas de corte comunal. En algunas comunas el problema principal puede ser la recolección de basura, mientras que en otras el transporte o la seguridad. En consecuencia, los líderes locales cuentan con la independencia necesaria para ofertar su programa sin que esto se vea obstaculizado por las plataformas nacionales.

El problema de diferenciación entre el programa local y los temas de interés nacional puede deberse a que la principal orientación a la hora de diseñar e implementar políticas para los alcaldes es la reelección y el demostrar réditos en el corto plazo “en cuanto a las políticas a realizar siempre uno tiene que proyectarse que lo que va a sacar sea

en un horizonte de tiempo que te sirva electoralmente, porque o sino no te va a servir de nada, no tiene mucho sentido (...)tienen que ser cosas visibles, cosas concretas, que la gente vea cambios porque o sino la gente dice para que está” (Entrevista a Alcaldesa región metropolitana,08.09.2013).

Gráfico N°35: Percepción sobre capacidad del líder local (candidato) para diferenciar su programa electoral del programa de los líderes nacionales (candidatos).

Premisa: El líder local (candidato) tiene problemas para diferenciar su programa electoral del programa de los líderes nacionales (candidatos) de su partido/coalición.



Fuente: Elaboración propia.

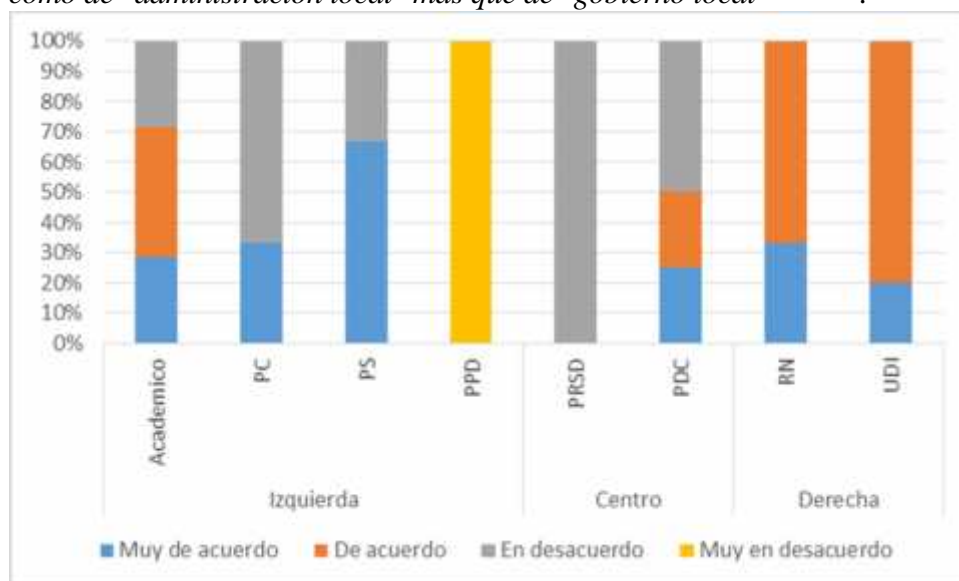
El gráfico N°34 muestra la división entre partidos de derecha y de centro izquierda. La pregunta formulada es si más que un gobierno local, lo que tenemos en Chile son sólo administraciones locales. En los partidos de derecha prima el acuerdo por esta afirmación, sucediendo lo contrario con los de centro-izquierda. La hipótesis que estás detrás de esta brecha es que para los partidos de derecha no es en absoluto peyorativo hablar de administración local y no de gobierno local. Desde las elecciones presidenciales de 1999 el concepto de administración ha tomado mayor fuerza para los partidos de derecha. En esa elección su candidato, Joaquín Lavín, casi gana utilizando un discurso muy concreto asociado a los “problemas de la gente”. Esos problemas sólo se enfrentarían de buena forma mediante un proceso de gestión cercano que poco tenía que ver con la política tradicional. De ahí que la palabra “gobierno local” no les haga mucho sentido. Lo contrario sucede con los partidos de izquierda. Acá la aspiración a ejercer un gobierno local es mucho más concreta. Muestra de ello son las experiencias de presupuestos participativos en comunas administradas por alcaldes de este color político. La integración ciudadana al

proceso de toma de decisiones implica, para estas autoridades, una situación de gobierno con activa participación de las personas. Por eso mismo, el concepto de “administración” les hace poco sentido desde la perspectiva que ellos manejan de la política local.

A nivel de las entrevistas en profundidad realizadas existe consenso de que en Chile falta de autonomía financiera y presupuestaria para poder hablar de gobierno local, existe acuerdo a nivel de entrevistados en que no basta el diseño e implementación de políticas puramente locales para hablar de un gobierno local, pese en que la aspiración compartida es convertirse en uno “Yo me inclino más porque el municipio sea un gobierno más que una administración comunal, porque para cambiar una calle, hay que pedirle permiso a la subsecretaría de transporte o a la SEREMI regional, por lo tanto el municipio no desarrolla sus facultades (...) tenemos que entregarle mayores facultades a los municipios, no al alcalde sino al municipio” (Entrevista a Presidente de la confederación de funcionarios municipales de Chile, Vicepresidente de los funcionarios municipales de la séptima región del Maule y Vicepresidente de la Unión Latinoamericana de trabajadores municipales, 26.06.2013) En la misma línea otro informante calificado señala que “hemos querido como funcionarios municipales, posicionar efectivamente a los municipios como gobiernos locales, para eso hay que hacer una transformación bastante profunda (...) como una efectiva descentralización del poder hacia las regiones y hacia las comunas y que esa efectiva descentralización vaya acompañada también del financiamiento adecuado” (Entrevista a Presidente de la Federación Regional de funcionarios municipales de la región de Bío Bío dirigente de la Confederación Nacional ASEMUCH, 26.06.2013).

Gráfico N° 36: Percepción sobre variables que inciden en la calificación del gobierno local como “administración local”.

Premisa: La ausencia de especificidad propia y la existencia de instituciones políticas locales menos formalizadas que en el Estado, llevan a calificar este nivel de gobierno como de "administración local" más que de "gobierno local" .

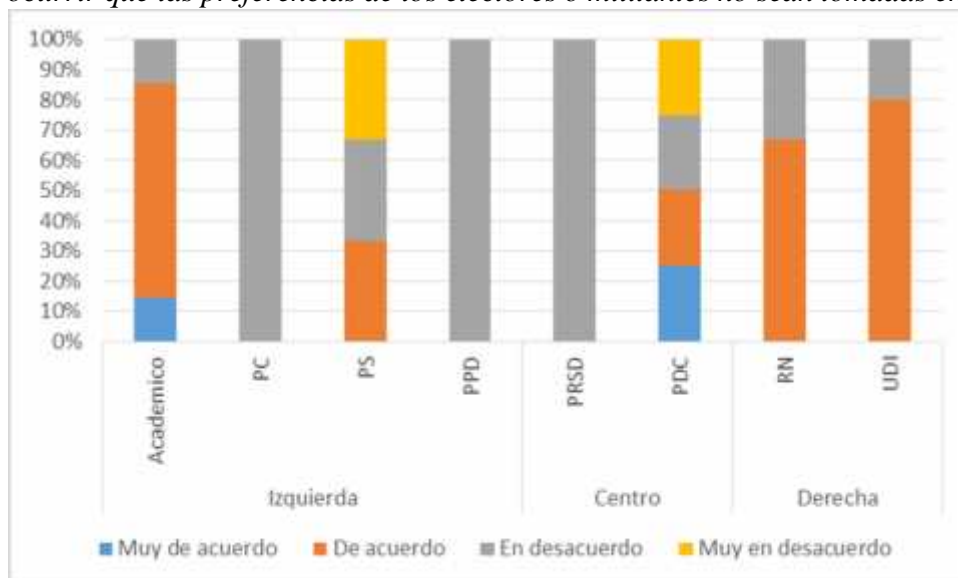


Fuente: Elaboración propia.

En el tema de la selección de candidatos nuevamente observamos una brecha entre partidos de centro-izquierda y derecha. Por cierto, las opiniones de las personas de derecha son muy similares a la de los académicos. La afirmación que se discute es si la selección de candidatos para cargos locales se realiza a nivel nacional sin considerar la opinión de los militantes. Mientras en la derecha y en los académicos hay un amplio acuerdo, en los partidos de centro y derecha sucede lo contrario. Esto puede tener relación con las culturas políticas de ambos bloques y por el hecho de que en 2012 los partidos de centro-izquierda hayan optado por realizar elecciones primarias en 142 de los 345 municipios. Probablemente este acontecimiento haya incidido en la percepción de los negociadores de centro-izquierda. En cambio, en la derecha las primarias no son la norma. Por tanto, existe la percepción generalizada de que el proceso de selección de los candidatos es realizado a nivel central, desconociendo así la opinión de los militantes de base.

Gráfico N°37: Percepción sobre efectos de la selección de los candidatos a nivel central en las preferencias de los electores.

Premisa: La selección de los candidatos se realiza a nivel central, con lo cual puede ocurrir que las preferencias de los electores o militantes no sean tomadas en cuenta.

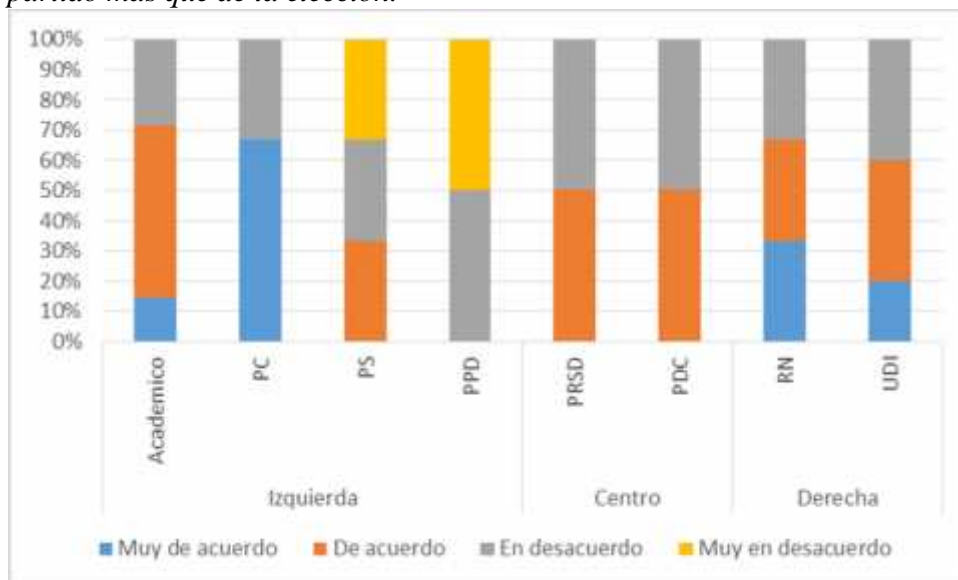


Fuente: Elaboración propia.

Respecto al grado de autonomía de los candidatos seleccionados para elecciones locales, hay opiniones divididas que, incluso, no están necesariamente determinadas por la posición ideológica del partido. Para algunos, los candidatos seleccionados a nivel central dependen de las directivas nacionales para evaluar su futuro político. Es decir, el éxito futuro de esos candidatos depende de cuán disciplinados sean en función de los parámetros de las directivas nacionales. Los candidatos o autoridades disciplinadas tendrán mayor chance de progresar en su carrera política. Sin embargo, esto no siempre es así. Suele suceder que alcaldes poderosos en sus comunas adquieran independencia, y que esa independencia venga dada por su caudal electoral. Incluso, existen casos de alcaldes que, llegando a cierto límite, deciden renunciar al partido y competir como independientes.

Gráfico N° 38: Percepción sobre incidencia de nominación de un candidato por el nivel central del partido en su futuro político.

Premisa: Si un partido nombra e inscribe al candidato a nivel central, el futuro político del candidato dependerá, en buena parte, de la relación con la directiva nacional de su partido más que de la elección.

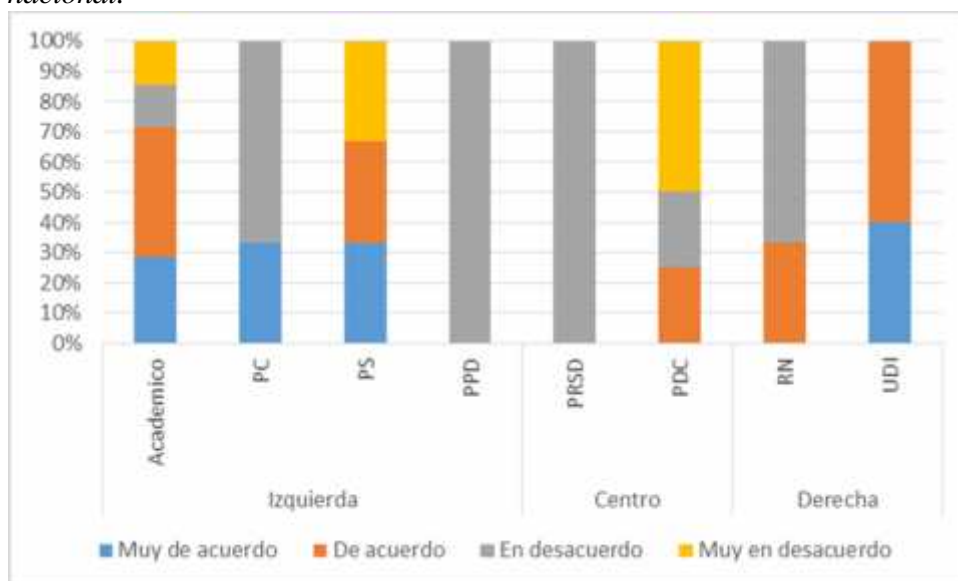


Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 37 da cuenta de los potenciales conflictos entre el candidato y sus bases electorales cuando el mandato del partido no coincide con los intereses ciudadanos. En la UDI, el partido más de derecha, existe un acuerdo unánime sobre esto, cuestión que no deja de sorprender, pues la UDI es reconocidamente uno de los partidos más disciplinados. No suele haber rencillas ni divisiones en su elite. Al mismo tiempo, su trabajo clientelar hace difícil pensar en una fractura entre el candidato y los intereses de la comunidad. Lo que puede estar reflejando este amplio nivel de acuerdo es otra cosa. En la última elección municipal la UDI tuvo un muy mal resultado. Adicionalmente, el voto voluntario imprimió mayor incertidumbre en su clásico electorado. Como los ciudadanos no estaban obligados a votar, muchos electores de la UDI se quedaron en casa el día de la elección. Este fracaso puede explicar las opiniones de los negociadores de la UDI. Más que un fracaso estratégico, este dato puede orientar hacia una hipótesis de fracaso práctico.

Gráfico N° 39: Percepción sobre incidencia de privilegiar la designación del candidato en desmedro de la elección.

Premisa: Privilegiar más la designación que la elección genera tensión entre el candidato y su comunidad local, ya que las demandas no coinciden con las de su partido a nivel nacional.

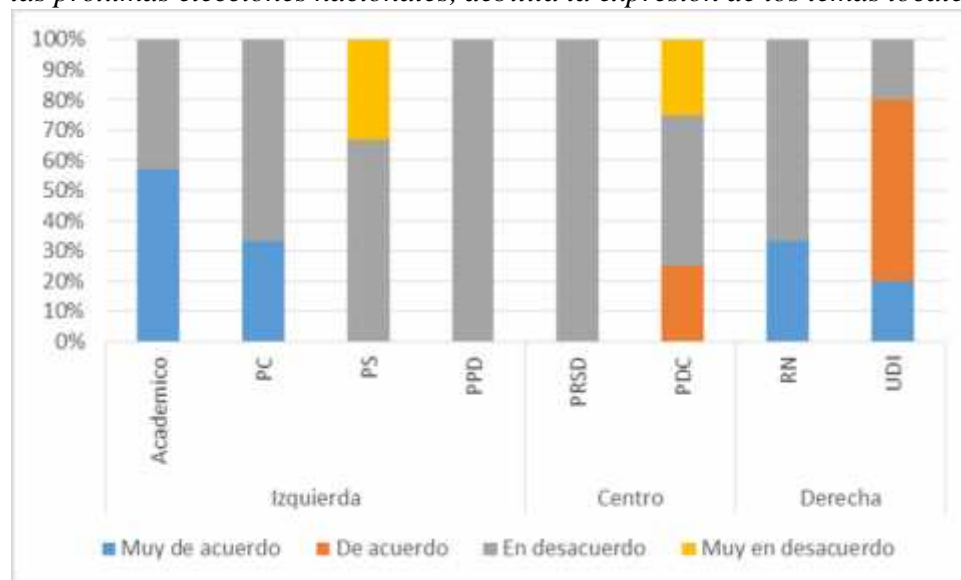


Fuente: Elaboración propia.

En los partidos de centro-izquierda hay cierto consenso respecto a que los mensajes uniformes sobre problemas nacionales obstaculizan el mensaje local (gráfico 38). De hecho, estas opiniones son unánimes en el PPD y PRSD. En los académicos hay opiniones divididas, aunque es mayoritaria la opción favorable a esta alternativa. En la UDI sucede lo mismo. Esto puede explicarse por algo similar a lo señalado. Es decir, que la UDI ha sido un partido cuya sobrevivencia y éxito se han basado en la política local. Sus figuras generalmente fueron u oficiaron como alcaldes en el período dictatorial o en democracia. Sus bases de apoyo, forjadas en el mundo popular, se han estructurado sobre el discurso de los problemas locales de la comunidad. Por tanto, si bien es un partido disciplinado y con un discurso único, sus candidatos tienen la suficiente libertad como para imprimir un sello personal en las campañas locales.

Gráfico N° 40: Percepción sobre relevancia de problemas versus expresión de los temas locales.

Premisa: Los mensajes uniformes sobre problemas nacionales o ligados directamente a las próximas elecciones nacionales, debilita la expresión de los temas locales

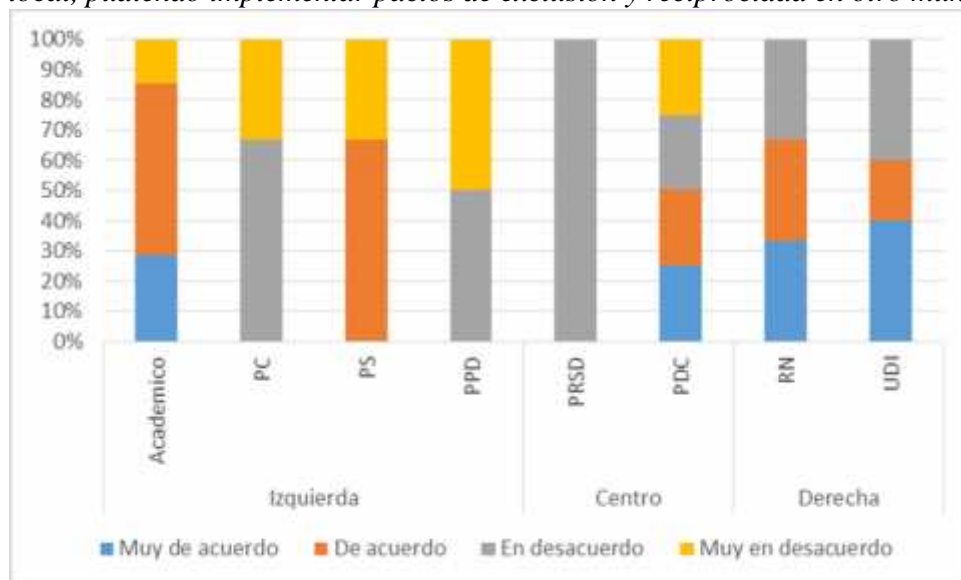


Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 39 muestra otra arista de la política local, ahora desde la perspectiva de la constitución de alianzas electorales. Existe un acuerdo más o menos amplio respecto a que los pactos pueden implementar estrategias de exclusión y reciprocidad en determinados municipios. Esto significa que en la negociación los partidos van privilegiando algunas comunas y omitiéndose en otras a favor de otro miembro del pacto. Tal negociación está institucionalmente establecida en la arena local. Las coaliciones pueden presentar sólo un candidato a alcalde, por lo que las negociaciones se tornan, muchas veces, casi dramáticas. En partidos más pequeños como el PRSD y el PC la opinión es distinta. Esto se debe, muy probablemente, a que estos partidos sienten que las coaliciones son mandatadas por los partidos grandes y que a ellos sólo les tocan comunas pequeñas y sin mayor incidencia política. En consecuencia, no existiría reciprocidad, sino que imposición.

Gráfico N° 41: Percepción sobre estrategias de los partidos políticos en la conformación de alianzas político-electorales a nivel local.

Premisa: Los partidos reproducen las alianzas político-electorales nacionales a nivel local, pudiendo implementar pactos de exclusión y reciprocidad en otro municipio.



Fuente: Elaboración propia.

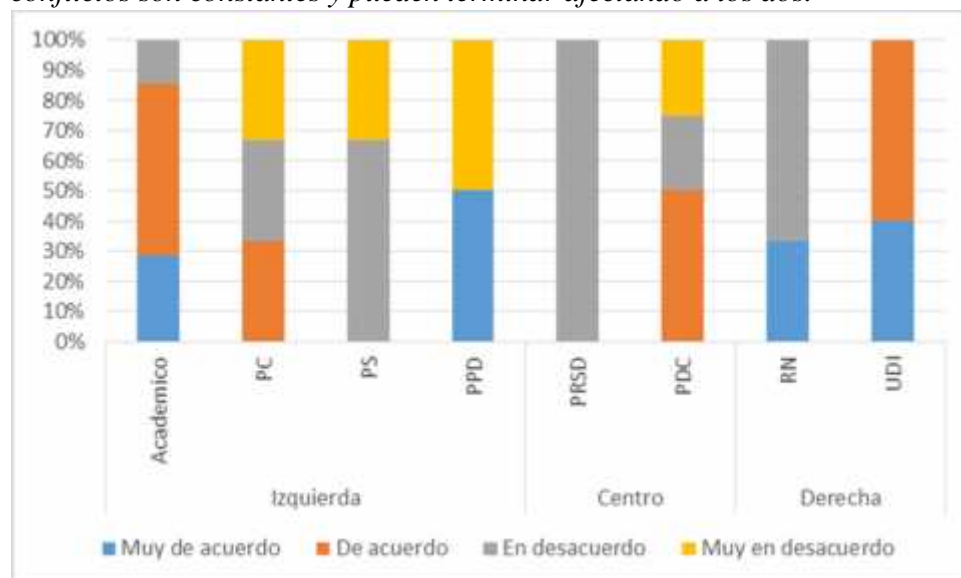
El gráfico 41 se refiere a la tolerancia hacia liderazgos locales que se distancian de las políticas nacionales de los partidos. A nivel de los expertos encuestados en la UDI existe unanimidad respecto a que dada esta situación se producen conflictos que terminan afectando al partido y al candidato. Para otros partidos como RN, PS y PRSD esta afirmación no es compartida, reflejando que sí es posible estructurar partidos con políticas nacionales no necesariamente idénticas a las políticas locales, y que eso en lugar de afectar al partido, puede terminar fortaleciéndolo. Al parecer hay una idea de política local más autónoma en algunos partidos, que están entendiendo que la política local necesita de otro tipo de liderazgos y de programas. En otras palabras, se asume que con un programa nacional que se aplique de igual manera a todas las comunas, será imposible reflejar los diversos intereses ciudadanos y locales.

Estrechamente ligado a la tolerancia hacia los liderazgos locales, están los altos niveles de incumbencia de los alcaldes en Chile. A modo de ejemplo, para los comicios locales del año 2000 “la renovación del plantel de candidatos es prácticamente nula, pues sólo en 27 de las 341 comunas el actual edil no va a la reelección. Se trata del 7.9 por ciento de los jefes comunales, porcentaje que contrasta con lo ocurrido en los comicios de 1996, cuando el 43 por ciento no repostuló. Tampoco se observa la emergencia de nuevas figuras que les disputen el liderazgo. De hecho, la Concertación sólo lleva 57 candidatos

privilegiados que no han participado en elecciones anteriores y la derecha 71” (La Tercera, 10.10.2000).

Gráfico N° 42: Percepción sobre la tolerancia de los partidos a los liderazgos locales que se diferencian marcadamente de las políticas nacionales.

Premisa: Los partidos toleran poco los liderazgos locales que tienden a diferenciarse marcadamente de las políticas establecidas a nivel nacional y, cuando ello ocurre, los conflictos son constantes y pueden terminar afectando a los dos.

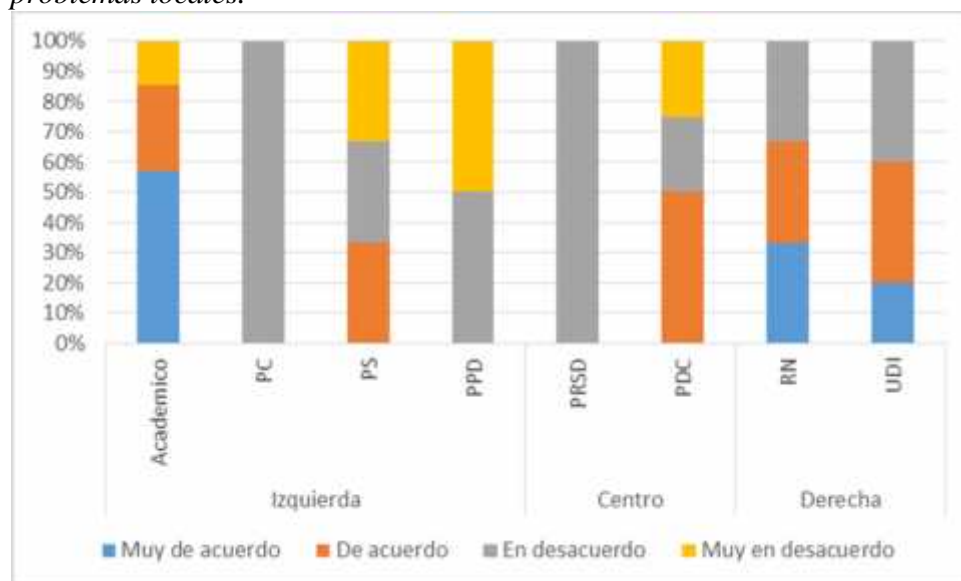


Fuente: Elaboración propia.

Existen fuertes diferencias entre los partidos respecto a la relación entre congresistas y política local. Para los partidos de derecha, los temas nacionales son de mayor interés para los congresistas en comparación con los problemas locales, abriéndole así mayores posibilidades de éxito futuro. En los partidos de centro-izquierda la situación es distinta. Está la sensación de que la política local puede incidir en la política nacional, y que los legisladores pueden ser exitosos preocupándose de esos problemas comunales. En el fondo, lo que estamos observando es muy distinto a lo que sucedió desde fines de los '90, cuando los partidos de derecha forjaron su éxito desde lo local a lo nacional. En la actualidad, sus liderazgos vienen desde la esfera nacional, y sus representantes suelen referirse a esta agenda, descuidando el plano local. Esto, en cierta medida, explica su fuerte retroceso electoral en los comicios municipales de 2012 y parlamentarios de 2013.

Gráfico N°43: Percepción sobre incidencia de un alto nivel de nacionalización en problemas que captan la atención de los congresistas.

Premisa: En un sistema de partidos altamente nacionalizado, los temas y problemas nacionales son de mayor interés para la carrera de los congresistas que los temas y problemas locales.

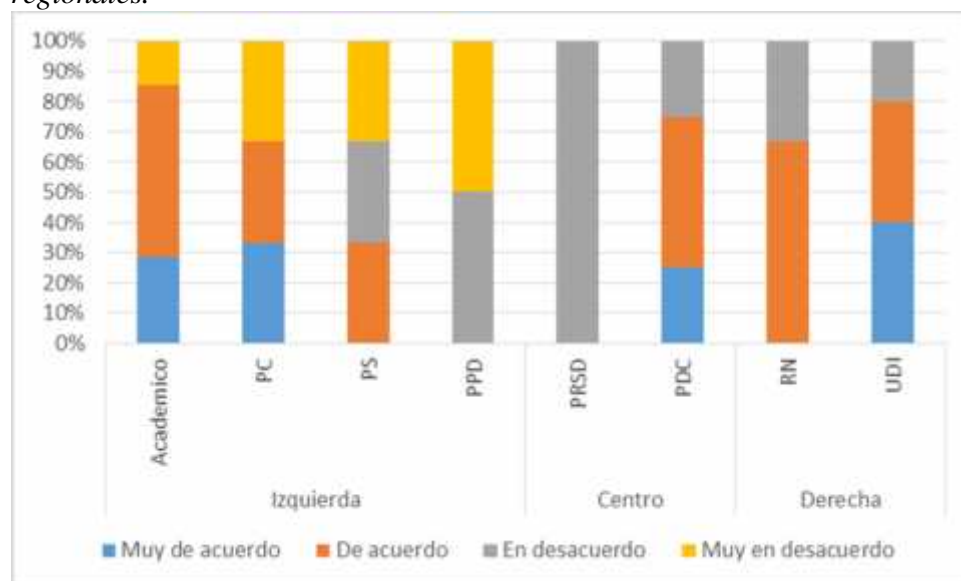


Fuente: Elaboración propia.

Existe consenso respecto a que las candidaturas en municipios grandes están determinadas por el tamaño del partido. Naturalmente, el éxito percibido de esos candidatos depende de cuán organizado y estructurado sea ese partido. Sin embargo, para algunos negociadores es posible que una figura local fuerte en comunas grandes provenga de partidos pequeños. Esto es, al menos, lo que sucede con el PPD y el PRSD. Dada su magnitud, los negociadores de estos partidos mantienen la esperanza de que sus candidatos logren el éxito electoral en comunas de alto volumen poblacional. Más que un hecho, es un deseo, pues generalmente en las comunas más grandes hay militantes de partidos grandes. La excepción puede estar dada por algunos municipios de la Región Metropolitana que fueron ganados por independientes, pero apoyados por alguna de las dos principales coaliciones.

Gráfico N°44: Percepción sobre el impacto de una nominación por un partido grande sobre el éxito de la candidatura

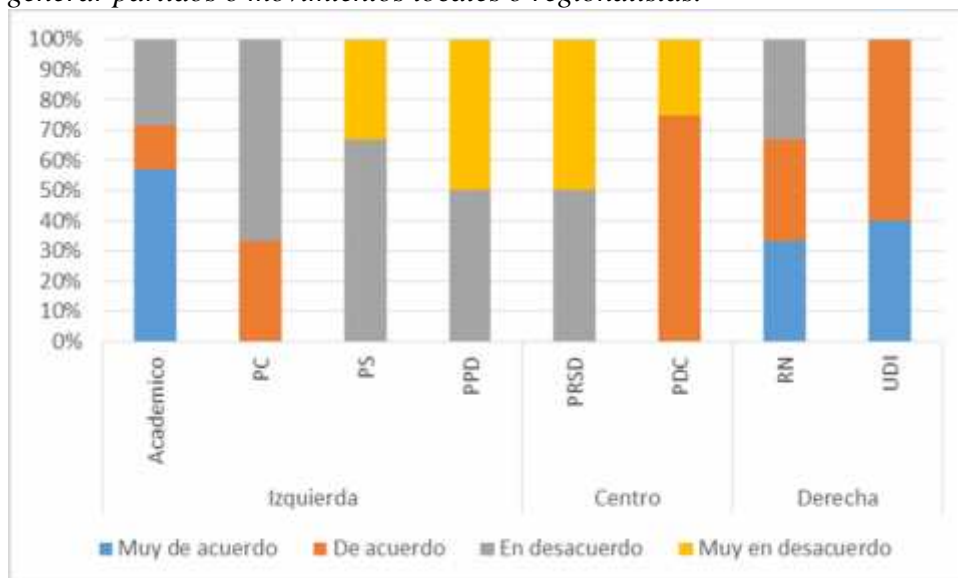
Premisa: Una candidatura en municipios grandes será exitosa si la postulación surge desde un partido mayor, más aun si se carece de partidos locales o movimientos regionales.



Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de los partidos de derecha, los partidos de centro-izquierda creen que a pesar del grado de institucionalización del sistema de partidos, aún queda espacio para generar partidos pequeños, movimientos locales, o incluso partidos regionalistas. Esto puede explicarse por la experiencia electoral en el norte del país. Desde fines de los '90 se observa un proceso avanzado de pauperización de la política. En lugar de partidos, han emergido caudillos que prácticamente colonizaron las comunas más grandes de esa zona. Y lo han hecho a costa de los partidos de centro-izquierda. Por tanto, esta opinión, más que reflejar un deseo, refleja un hecho objetivo: los partidos pequeños, los independientes, y los movimientos regionalistas han ganado terreno particularmente en la mencionada zona norte, y poco a poco lo están haciendo en el extremo sur del país.

Gráfico N° 45: Percepción sobre las determinantes nacionales de la cultura política local.
Premisa: A nivel local, la cultura política está fuertemente determinada por la existencia de partidos nacionales y sus lazos con la comunidad, dejando poco espacio a intentos de generar partidos o movimientos locales o regionalistas.

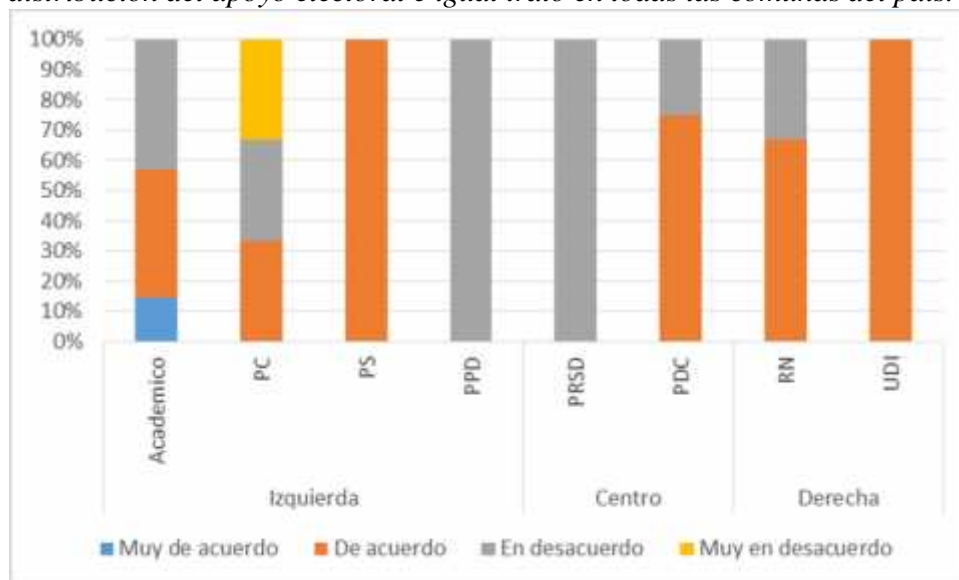


Fuente: Elaboración propia.

Por último, consultados los expertos sobre *si un partido distribuye homogéneamente su apoyo electoral en todas las comunas del país, ejercerá un trato igual para todas las comunas (municipios). Por el contrario, si su votación no es homogénea basará sus decisiones en el grado de apoyo que reciba en las comunas*, los datos obtenidos demuestran que la distribución de los apoyos electorales es fundamental en las estrategias políticas y actuar de los partidos políticos, particularmente, en los partidos de centro-derecha y el PS, quienes privilegian determinadas comunas con mayor respaldo electoral a su proyecto político. Por el contrario, las decisiones de los partidos por mantener apoyos independientes de sus preferencias electorales disminuye en el centro y algunos partidos de izquierda. La ubicación ideológica de los entrevistados es un factor explicativo en esta hipótesis. Ello puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 46: Percepción del impacto de la distribución del apoyo electoral sobre las decisiones de un partido político.

Premisa: Gráfico N° 45: La ubicación ideológica de los entrevistados y su efecto sobre la distribución del apoyo electoral e igual trato en todas las comunas del país.



Fuente: Elaboración Propia

En síntesis, la elite tiene opiniones divididas sobre la nacionalización de la política local. Si bien existe cierto consenso respecto a la nacionalización de la política electoral, el proceso de selección de candidatos y su éxito, parece estar más determinado por los atributos personales del candidato y su capacidad para hacer campaña, que por su disciplina partidaria. Esto tiene puntos a favor y en contra de la democracia. Corre a favor el hecho de que los representantes puedan estructurar campañas en función de los intereses locales de la ciudadanía. De esta forma, pueden ganar autonomía y cultivar bases de apoyo que, a la larga puedan ser útiles para el partido. Corre en contra el hecho de que esa autonomía se transforme en un caldo de cultivo para la personalización y la despartidización, atentando contra la institucionalización del sistema de partidos.

De modo general, los resultados indican tres conclusiones primarias. En primer lugar, se observa un bajo nivel de acuerdo respecto a la existencia de un modelo explicativo de la realidad político electoral de los gobiernos locales en Chile, situación que se extiende al interior de cada sector político-ideológico.

En segundo lugar, existe una actitud más bien desfavorable y de desconocimiento hacia la política electoral en los municipios, entendiendo esta última como un reflejo de nacionalización de la política electoral y local.

En tercer lugar, no es posible establecer una clara tendencia de los partidos políticos hacia un modelo u otro, situación que varía si se analizan los modelos por bloques o sectores ideológicos. De esta forma, se observa que la “Nueva Mayoría” considera claramente a las elecciones locales como un espejo de la política nacional (modelos 3 y 4) a diferencia de la “Alianza por Chile”. Por otra parte, es llamativo como en el centro ideológico, el PPD y el PC predominan concepciones que favorecen un comportamiento político que tienda a las coaliciones antes que a la formación de partidos locales en unidades geográficas pequeñas.

Se observa una posición de disenso marcada por los partidos políticos a la izquierda del eje ideológico y los académicos encuestados. Aquí no existe una definición sobre si las elecciones municipales son principalmente elecciones de segundo orden detrás de las elecciones presidenciales y congresales. En oposición, los partidos políticos ubicados en el centro y a la derecha del eje ideológico concuerdan mayoritariamente en que las elecciones locales son de menor importancia en comparación a las de primer orden. Lo anterior es evidente en PRSD, PDC y RN, quienes concluyen con un 100% que el modelo es explicativo para la realidad chilena. A esto se añade que la UDI, si bien posee un 60% de acuerdo con el modelo, el porcentaje restante se opone a la capacidad explicativa de este modelo, cuestión que puede ser explicada por la orientación política territorial de la Unión Demócrata Independiente.

En términos generales se observa que ningún sector político ni académico considera este segundo modelo teórico como un marco completamente adecuado para analizar la realidad política electoral de los municipios en Chile. No obstante, es llamativa la relativa concordancia entre los académicos, PC y UDI con un 71%, 75 % y 67% respectivamente, en cuanto a identificar a las elecciones intermedias como un soporte político y de base electoral para las elecciones presidenciales y parlamentarias. De esta manera, la hipótesis predominante es que una baja representación electoral local de los partidos de gobierno puede erosionar su credibilidad, liderazgo y debilitar su confiabilidad lo suficiente, como para afectar a esta coalición electoral en la próxima elección parlamentaria o presidencial.

Existe una actitud favorable hacia el modelo de elecciones municipales como nacionalización de la política electoral. Todos los sectores aprueban por sobre un 60% las hipótesis contenidas en este modelo, principalmente las referidas al comportamiento político de los electores y de los bajos incentivos que poseen los partidos locales y pequeños para privilegiar las elecciones municipales frente a los partidos políticos

nacionales y una homogeneidad de los *issues* de políticas. En este sentido, la política electoral local no se caracterizaría tanto por las opciones y particularidades de cada municipio, como por el impacto que posee el alcalde titular en los mecanismos en cómo se organizan las elecciones, sino que su foco principal es la arena nacional.

Se advierten otras tres características generales. En primer lugar, es este el único modelo que adopta un nivel de explicación “muy adecuado” para la realidad político electoral de los municipios en Chile en algún lugar del espectro ideológico, que para nuestro caso es el centro político ideológico de la política nacional. Esto supone que tanto el PRSD y PDC reproducen las alianzas político-electorales nacionales a nivel local, afectando la capacidad de los líderes locales de diferenciar su programa electoral del programa de la coalición o líderes nacionales.

En segundo lugar, el eje izquierda (PC, PS y PPD) muestra una inclinación favorable por sobre el 67% hacia el modelo la nacionalización de la política local, el cual se complementa con un nivel explicativo de “muy adecuado” de 25%, para el Partido Comunista y 33% para el Partido Socialista y el Partido por la Democracia. Lo anterior sugiere, que los partidos de izquierda muestran una preferencia hacia la generación de programas políticos a escala nacional que tienda a distribuir homogéneamente el apoyo electoral de las coaliciones nacionales en las comunas en que presentan candidatos. De esta manera, los datos muestran una similitud casi perfecta en las preferencias de los partidos por sector ideológico.

Por último, los partidos de derecha (RN y UDI) muestran una polarización interna respecto al nivel explicativo de este modelo, por lo tanto, según los datos no resulta concluyente para este sector.

CONCLUSIONES

En esta tesis se ha puesto a prueba una serie de hipótesis respecto a la nacionalización de la política en Chile. En la serie histórica 1989-2013 se advierte un claro proceso de desnacionalización. Hay partidos que- definitivamente- se están especializando en algunos territorios. El caso del PDC es el más evidente. Luego de tener presencia nacional en toda la década de los '90, ha ido paulatinamente desapareciendo del norte, cultivando o reproduciendo sus bases de votación en la zona central, lo que incluye el mundo rural.

Esta desnacionalización del sistema de partidos ha ido de la mano de la emergencia y consolidación de caudillos locales y de recurrentes intentos por formar partidos regionales. Basta señalar que la población que habita entre la primera y tercera región de Chile, está gobernada por alcaldes que no pertenecen a los partidos tradicionales.

¿Qué le espera al sistema de partidos chileno? Hoy se está aprobando un cambio al sistema electoral binominal y el retorno a un sistema proporcional denominado “inclusivo”. En lugar de elegir dos diputados por distrito, el nuevo mapa establece 28 distritos donde se elegirán entre 3 y 8 diputados. Adicionalmente, se propone reducir las barreras de entrada para formar partidos –umbral de representación y posibilidad de inscribir un partido en una sola región- y para la postulación de independiente. En paralelo, se ha presentado un proyecto de ley sobre financiamiento de partidos. De hecho, parte de ese financiamiento irá exclusivamente para partidos regionales. En consecuencia, es probable que al bajar las barreras de entrada y al haber más recursos, en Chile aparezcan nuevos partidos regionales que contribuyan a una mayor desnacionalización de la política.

¿Es necesariamente “malo” este resultado? Si las reglas democráticas se respetan y los partidos reducen sus niveles de polarización, podría esperarse que este sistema sobreviva sin grandes sobresaltos. Pero también es posible que suceda lo contrario. La desnacionalización podría suponer mayor fragmentación, estimulando la emergencia y consolidación de partidos de chantaje en el congreso. Esto- claramente- podría bloquear la agenda legislativa del Presidente y gatillar una parálisis decisoria.

Al evaluar los distintos modelos teóricos y metodológicos disponibles sobre la nacionalización de la política, se puede concluir que, efectivamente, las elecciones municipales o locales son de segundo orden en comparación con las elecciones nacionales. Esto, dado los bajos porcentajes de participación electoral. Sin embargo, para el caso de Chile este argumento tiene algunos matices. Dado que la elección local antecede por poco

más de un año a la elección nacional, los partidos redoblan esfuerzos para gobernar comunas grandes que permitan movilizar electores a favor del candidato presidencial del siguiente año e, incluso, de los eventuales candidatos a la Cámara y el Senado. En consecuencia, si bien es cierto que los electores participan menos en estos comicios, para los partidos las elecciones locales son fundamentales para predecir o pronosticar lo que sucederá en la elección nacional.

En segundo lugar, y siguiendo con el argumento, las elecciones locales bien pueden ser entendidas como elecciones intermedias. Para un gobierno de cuatro años, el hecho de tener comicios casi a la mitad del mandato constituye una señal de alerta no menor. En 2008 el resultado de las elecciones locales anticiparon lo que sucedería en la elección nacional del siguiente año, sucediendo lo mismo en 2012. El desplome electoral de la Alianza en esos comicios locales, fue un muy buen predictor de su pérdida electoral nacional en 2013.

En tercer lugar, en el sistema de partidos chileno existen claras señales de desnacionalización de la política. Como se decía más arriba, hay partidos que están especializando sus territorios. Y esto no sólo obedece a la emergencia de partidos regionales, sino que también a la pérdida de poder de algunos partidos nacionales que están abandonando los extremos territoriales del país. Esto obedece - en parte- al sistema electoral binominal. Como las listas pueden competir con un máximo de dos candidatos, entonces algunos partidos simplemente no pueden presentar aspirantes en todos los distritos. La pregunta que surge acá es: ¿entonces por qué en la elección de concejales- una elección donde se eligen de 6 a 10 cupos- el partido que no presentó un candidato a diputado de todas maneras tiene un mal desempeño? Todo indica que los partidos privilegian la elección nacional de diputados. De esto depende el desarrollo de sedes partidarias en todo el país y de una organización fuerte de militantes. Cuando no hay diputados, el partido se deprime en términos organizativos. El resultado a nivel de concejales sólo vendría a reflejar este problema. Por tanto, aunque el sistema binominal impone una lógica de negociación restrictiva, los partidos también son responsables al no cultivar una masa razonable de militantes.

En cuarto lugar, hay señales claras de que el sistema de partidos en Chile está en una etapa de desnacionalización. Esto no sólo por la aparición de partidos regionales y de independientes que amenazan a los partidos tradicionales, sino que también por la especialización territorial de estos últimos. La caída de la participación ha estimulado este proceso. Los caudillos locales necesitan de su propia movilización electoral para ser

exitosos. Como el voto voluntario traslada los costos de movilización desde los votantes a los partidos, estos caudillos aprovechan el descrédito de los partidos para superarlos en las elecciones de alcaldes, y ser muy competitivos en la elección nacional. El voto voluntario, entonces, se ha transformado en un aliado del proceso de desnacionalización en Chile.

En quinto, esta tesis contribuye a un desarrollo más amplio del estudio de la política local, descuidado por la ciencia política chilena. Los estudios post-transicionales, como mostré, se concentraron fundamentalmente en las características del sistema de partidos y su efecto en la calidad de la democracia. En este trabajo he mostrado algunas señales de alerta. No deja de sorprender la emergencia de algunos subsistemas de partidos en el extremo norte y en el extremo sur del país, sobre todo en el contexto de un sistema de partidos reconocidamente como institucionalizado. Quedará para estudios ulteriores las causas de la emergencia de estos subsistemas y sus potenciales efectos sobre la participación electoral y la democracia local.

En sexto lugar, la tesis se inclina por el modelo de nacionalización de la política local como el más apto para explicar el caso de Chile. Ha quedado en evidencia de que este modelo calza con la información recopilada. Probablemente, este modelo reproduzca de manera más genuina lo que sucede en los estados unitarios. Dado que son los partidos nacionales los que reproducen la agenda local, entonces no resulta extraño que los partidos tradicionales no sólo sobrevivan en el legislativo, sino que también a nivel municipal. A esto se debe adicionar otro factor crítico: el financiamiento. Los partidos nacionales tienen mayor acceso a recursos para financiar sus campañas, por lo que es muy difícil que candidatos independientes conocidos en las comunas decidan competir por fuera de las dos principales coaliciones. La racionalidad indica que es mucho más eficiente hacerlo dentro de las reglas del juego y, especialmente, dentro de los pactos más grandes.

Lo anterior no excluye la posibilidad de utilizar los otros modelos que he mostrado en esta tesis, pero de acuerdo a la evidencia recopilada, queda más o menos claro que la nacionalización de la política local aplica para el caso chileno. Probablemente, esto responda al efecto del sistema electoral binominal no sólo a nivel del legislativo, sino que también a nivel local. Es plausible que el orden que entrega el binominal y las restricciones que impone, también se reflejen en la política local, particularmente replicando mecanismos de selección de candidatos, y generando alianzas entre líderes regionales y nacionales.

En 2017 entrará en vigencia un nuevo sistema electoral para elegir a los congresistas. Probablemente, también, se opte por elegir directamente a los intendentes.

¿Qué sucederá en este escenario? Si bien es muy temprano para aventurarse en alguna hipótesis, es probable que aumente la fragmentación partidaria a nivel nacional, pero no necesariamente en lo local. La nueva regla electoral aumenta el número de escaños a repartir por distrito, generando incentivos para la participación de terceras coaliciones. Esto, como señalé, producirá mayor fragmentación. A nivel local no sucederá necesariamente lo mismo. Los partidos o listas pequeñas podrían tener efectos en el comportamiento electoral de los ciudadanos en el largo plazo. Ya señalé que en el norte esta situación ya se estaba viviendo, lo que responde a un extenso ciclo de deterioro de las etiquetas más tradicionales. Sin perjuicio de que esta tendencia pueda avanzar hacia el sur, lo concreto es que en las zonas rurales- por una cuestión de acceso a la información- este proceso será algo más lento.

En síntesis, el sistema político chileno se está abriendo luego de un encapsulamiento de 25 años. El sistema binominal ordenó la competencia a nivel nacional y con claros efectos a nivel subnacional. Con el nuevo sistema electoral, resulta esperable un incremento en los niveles de fragmentación, pero todo indica que- al menos en la zona centro y sur del país- la situación podría seguir congelada. La elección directa de intendentes, incluso, podría generar un efecto reductor en el número de partidos a nivel regional. Si esta elección se hace en conjunto con la de Alcaldes, Consejeros Regionales y Concejales, ese efecto reductor se explicará por el sistema de mayoría aplicado para la elección del intendente. Si el sistema es de mayoría relativa, lo más probable es que se sostengan las dos principales coaliciones, cuestión que no necesariamente podría suceder si se implementa un sistema de doble vuelta. El mejor camino, al parecer, es el de la mayoría calificada. Acá es electo el candidato a intendente que logre el 45% de los votos y con 10 puntos de ventaja sobre el segundo.

Todo lo anterior indica que las nuevas instituciones que comenzarán a regir la política chilena podrían generar- teóricamente- cambios bruscos en la composición de la representación. Sin embargo, también es esperable que estas modificaciones institucionales impacten de manera más directa la política nacional y no necesariamente la política local. En ese sentido, no es descartable que asistamos a un lento pero sostenido proceso de “desnacionalización” de la política chilena, lo que podría obedecer tanto a la emergencia de partidos regionales, como al sostenimiento del sistema local antiguo.

BIBLIOGRAFIA

- Abalos, José (1993) La descentralización en Chile: antecedentes históricos y reformas actuales en la cuestión regional, en la transición a la democracia en el caso de Chile. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos Universidad Católica de Chile.
- Alba, Carlos (1997) “Gobierno local y Ciencia Política: Una aproximación”. En: Alba, Carlos y Francisco J. Vanaclocha (compiladores) El sistema político local: Un escenario de gobierno. Madrid: Universidad Carlos III. Boletín Oficial del Estado.
- Alcántara, Manuel (2003) La ideología de los partidos políticos latinoamericanos. Working Paper. Madrid: Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Autónoma de Madrid.
- Alcántara, Manuel (2003) La ideología de los partidos políticos chilenos, 1994-2002: Rasgos constantes y peculiaridades. *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, N°2. Pp. 68 – 87. Santiago, Chile: Universidad Católica de Chile.
- Alcántara, Manuel y Luna, Juan (2004) Ideología y competencia partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, N°1. Pp. 128-168. Santiago, Chile: Universidad Católica de Chile.
- Alcántara, Manuel (1996) Los retos de la gobernabilidad democrática en América Latina. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol 8, N° 1. Pp. 143 – 152.
- Alcántara, Manuel; Del Campo, Esther y Ramos, María Luisa (1999) “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina”. En: Boletín Electoral Latinoamericano N° XXI. San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Alexander, Robert (1982) El Partido Socialista de Chile. En: Alexander, Robert (Ed) (1982) Political Parties of the Americas: Canada, Latin America and the West Indies. Westport: Greenwood Press.
- Allamand, Andrés (1993) “Partido Renovación Nacional”. En: Renovación Ideológica en Chile. Los Partidos y su Nueva Visión Estratégica. Santiago: Instituto de Ciencias Políticas Universidad de Chile.
- Amorós, Moisés (1999) “La descentralización como acercamiento a la ciudadanía”. En: Joan Botella (coordinador) (1999) La ciudad democrática. Barcelona: Ediciones del Serbal.

- Andrew, Caroline y Michael Goldsmith (1998) From Local Government to Local Governance: And beyond? *International Political Science Review*, Vol. 19, N° 2. Pp. 101-117.
- Anduiza, Eva y Bosch, Agustí (2004) Comportamiento político y electoral. Madrid: Ariel.
- Angell, Alan (2003) Party Change in Chile in comparative perspective. *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, N°2. Pp. 88 – 108.
- Annino, Antonio (1995) Historia De Las Elecciones En Iberoamérica. México: Siglo XIX.
- Arocena, José (1991) “Algunas dimensiones del concepto de descentralización”. En: Nohlen, Dieter (Editor) Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa-América del Sur. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Arriagada, Evelyn (2005) “UDI: ¿Partido Popular o Partido Populista? Consideraciones sobre el éxito electoral de la Unión Demócrata Independiente (UDI) en los sectores populares”. *Colección Ideas*, N° 51. Santiago: Fundación Chile 21.
- Avendaño, Octavio (2010) El giro hacia la derecha en las últimas elecciones chilenas. *Revista de Sociología*, N° 24. Pp. 167 – 178.
- Aziz Nassif (1999) “Referéndum y ciudadanía. *Perfiles Latinoamericanos*”. Vol. 7, no. 12 Pp. 201 – 225.
- Baño, Rodrigo (1993) “Inexistencia y debilidad de actitudes políticas”. Documento de Trabajo, Serie Estudios Políticos N° 27. Santiago: FLACSO-Chile.
- Baras, Monserrat; Joan Botella y Gabriel Colomé (1992) Elites municipales y partidos políticos: 1983. Características de la elite política municipal de los partidos políticos españoles. *Revista de Estudios Políticos*, N° 76. Pp. 161 – 178.
- Bartolini, S. (1999) Tiempo e investigación comparativa. En: Sartori, G. y L. Morlino, (1999) La comparación en Ciencias Sociales. Madrid: Alianza.
- Bascuñán, Carlos (1990) La izquierda sin Allende. Santiago: Planeta.
- Bates, R. (1999) The future in comparative politics. *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 4 N°2. Pp. 1 – 17.
- Baumgartner, Frank R. y Bryan D. Jones (1993). Agendas and Instabilities in American Politics. Chicago: University of Chicago Press.
- Bazoret, Emmanuel; Aubry, Marcel (2005) De las reformas internas a la candidatura presidencial autónoma: los nuevos caminos institucionales de Renovación Nacional. *Política*, N° 46. Pp. 165-196.

- Benavides, Leopoldo (2010) “Comentarios en torno a un periodo de la historia del Partido Comunista de Chile”. En: Varas, A., Alfredo Riquelme y Casals, M. (Editores) *El Partido Comunista en Chile: Una historia presente*. Santiago: Catalonia.
- Benest, Frank (1999) *La Función del Gobierno Local en el Restablecimiento de la Cohesión entre los Ciudadanos. Punto de Vista*. Fundació Carles Pi I Sunyer D’estudis Autonòmics I Locals.
- Bervejillo, Federico (2005) “Gobierno local en América Latina. Casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay”. En: Dieter Nohlen (editor) *Descentralización política y consolidación democrática*. Santiago: Nueva Sociedad.
- Blanco, Ismael y Joan Font (2005) “La participación local: factores estructurales, ideológicos e instrumentales”. Working Papers Online Series, N° 42. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Blanco, Ismael y Gomà Ricard (2002) *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*. Exposición presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Boeninger, Edgardo (1995) “Reforma y modernización del Estado en América Latina”. En: AA.VV. *Reforma y modernización del Estado*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Boeninger, Edgardo (2007) *Políticas Públicas en Democracia: Institucionalidad y experiencia chilena*. Santiago: Uqbar Editores – CIEPLAN.
- Boeninger, Edgardo (2008) *Relaciones entre partidos, Gobierno y Parlamento en el sistema presidencial chileno*. En: Walker, Ignacio (Editor) *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- Boisier, Sergio (1990) *Chile: Territorio, Estado y Sociedad*. Valparaíso: Pehuén.
- Boisier, Sergio (2000) *Chile: la vocación regionalista del gobierno militar*. *EURE*, Vol. 26, N°77. Pp. 81 – 107.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Botella, Joan (1999) “Introducción”. En: Joan Botella (coordinador) (1999) *La ciudad democrática*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

- Brancati, Dawn (2005) Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism. Working Paper. Massachusetts: Institute for Quantitative Political Science. Harvard University.
- Brancati, Dawn (2007) The Origins and Strengths of Regional Parties. *British Journal of Political Science*, N° 38. Pp. 135–159.
- Brugué, Quim y Gomá, Ricar (coordinadores) (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Brugué, Joaquín, Joan Font y Ricard Gomà (2008) “Participación y Democracia: Asociaciones y poder local”. En: Funes y Adell (editores) *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED ediciones.
- Brunner, José Joaquín (1985) La Participación de los Centros Académicos Privados. *Revista Estudios Públicos*, N° 19. Pp. 163-173.
- Butler, David y Donald Stokes (1963) *Political Change in Britain: Forces Shaping Electoral Choice*. New York: St. Martin's Press Gyford.
- Cabezas, José Miguel y Navia, Patricio (2004) Efecto del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile, 1989-2001. *Revista Política* Vol. 45. Pp. 29-51.
- Calvo, Ernesto (2004) La letra chica del Contrato Democrático: Política subnacional y representación política. *Nueva Época*. Vol. 1, N° 2. Pp 35-37.
- Cantillana, Carlos; Gonzalo Contreras y Mauricio Morales (2015) Elecciones primarias y personalización de la política. El caso de las elecciones locales en Chile 2012. *Revista de Ciencia Política*, por aparecer.
- Campbell, Theodore (2003) *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin America Cities*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Canales Allende, José (1997) Gobierno local y democracia. *Papers de Formació Municipal*, N° 34. Diputació de Barcelona.
- Cansino, César y Angel Sermeño (1997) América Latina: una democracia toda por hacerse. *Metapolítica*, Vol. 1, N° 4. Pp. 557-571.
- Cañas Kirby, Enrique (1997) *Proceso político en Chile. 1973-1990*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Capó, Jordi (1991) Elecciones municipales, pero no locales. *REIS*, N° 56. Pp. 143-166.
- Caramani, Daniele (1996) The Nationalisation of Electoral Politics: A Conceptual Reconstruction and Review of the literature. *West European Politics*, Vol. 19, N° 2. Pp. 205-224.

- Carey, John (2006) "Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s". En: S. Morgenstern y B. Nacif (editores) (2006) *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carrillo, Ernesto; Montero, José Manuel y Ramos, Juan Antonio (1997) "Alcances y límites de la nacionalización de la política local: Un marco conceptual para el análisis del caso español". En: Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España-Fundación Caries Pi i Sunyer D' Estudis Autonòmics i Locals. Barcelona.
- Carrillo, Ernesto y Díaz, Juan (2003) *La nacionalización de la política local en España (1979 – 1999) Cuadernos de Gobierno y Administración 3 – 4*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- Casals, Marcelo y Alfredo Riquelme (2010) "El Partido Comunista de Chile y la transición interminable (1986-2009)". En: Varas, A., Alfredo Riquelme y Casals, M. (Editores), *El Partido Comunista en Chile: Una historia presente*. Santiago: Catalonia.
- Castañeda, Tarsicio (1993) *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los '80*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Castells, Manuel (1999) *Globalización, identidad y Estado en América Latina*. Santiago de Chile: PNUD.
- Cavallo, Ascanio (1993) *Los hombres de la transición*. Santiago: Editorial Jurídica.
- Cazorla, José (1996) Indicadores y realidad sociopolítica de las autonomías. *Revista Estudios Regionales*, N°44. Pp. 69 – 86.
- Cea Egaña, José (2000) *Teoría del Gobierno*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Chaparro, Patricio (1985) *Organización y funcionamiento del gobierno local en Chile, 1925-1973: una apreciación crítica*. Material para discusión N° 69. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo.
- Chaparro, Patricio y Dooner, Patricio (1977) *La ciencia política en Chile: Análisis y perspectiva*. Santiago: Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios sociales ILADES.
- Chhibber, Pradeep y Kollman, Ken (1998) Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States. *The American Political Science Review*, Vol. 92, N°2. Pp. 329-342.
- Chhibber, Pradeep y Kollman, Ken (2004) *The Formation of National Party System. Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: University Press.

- Clagget, William, William Flanigan y Nancy Zingale (1984) Nationalization of the American Electorate. *American Political Science Review*, N° 78. Pp. 77-91.
- Colino, Cesar y Del Pino, Eloisa (2007) “Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)”. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Coller, Xavier (2000) Estudio de casos. Madrid: Centro de Investigación Sociológica (CIS).
- Corbetta, P. (2003) Metodología y técnicas de investigación social. Madrid: McGraw-Hill.
- Collier, Simon y Sater, William F. (1996) Historia de Chile. 1808-1994. Madrid: Cambridge University Press.
- Correa Sutil, Sofía (2005) ¿Qué nos enseña la historia del siglo XX acerca de las derechas actuales? *Política*, N° 45. Pp. 147-163.
- Colomer, Joseph (1998) La transición a la democracia: el modelo español. Madrid: Anagrama.
- Correa Sutil, Sofía (2011) Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX. Santiago: DeBOLSILLO.
- Crespo, Ismael y Ruiz, Leticia (1998) “Recensión de libro: Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (Compositores) (1997), Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas” *REIS*, N° 83. Pp. 323 – 375.
- Cristi, Renato (2000) El pensamiento político de Jaime Guzmán. Autoridad y Libertad. Santiago: Ediciones LOM.
- Culagovski, Mauricio (1985) Afiliación y participación social a nivel local: algunos resultados de la encuestas de participación comunal. Materiales de Discusión N° 70. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Cumplido, Francisco (1983) *La estructura institucional del modelo de descentralización*. Documento de Trabajo N° 3. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Cumplido, Francisco (2000) “Los enclaves autoritarios en la Constitución de 1980 y sus efectos en el régimen político”. En: Anuario de derecho constitucional latinoamericano. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA.

- Daire, Alonso (2010) “La política del Partido Comunista de la post-guerra a la Unidad Popular”. En: Varas, A., Alfredo Riquelme y Casals, M. (Editores) El Partido Comunista en Chile: Una historia presente. Santiago: Catalonia.
- De la Maza, Gonzalo (1981) “Estado y políticas de desarrollo social 1973-1978”. Santiago: Instituto de Sociología Pontificia Universidad Católica de Chile.
- De Vylder, Stefan (1976) Allende’s Chile: The Political Economy of the Rise and Fall of the Unidad Popular. New York: Cambridge University Press.
- Delgado Sotillos, Irene (1997) El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995. Madrid: CIS.
- Della Porta, Donatella y Michael Keating (2013) Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista. Madrid: AKAL Universitaria.
- Durán, Luis (2010) “Visión cuantitativa de la trayectoria electoral del Partido Comunista de Chile (1903-1973)”. En: Varas, A., Alfredo Riquelme y Casals, M. (Editores) El Partido Comunista en Chile: Una historia presente. Santiago: Catalonia.
- Eaton, Kent (2004) Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*, Vol. 37, N° 2. Pp. 218 – 244.
- Eaton, Kent y Dickovick, Tyler (2004) The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, Vol. 39, N° 1. Pp. 90 – 122.
- Eckstein, Harry (1975) Case Study and theory in Political Science. En: Handbook of Political Science. Reading: Addison – Wesley.
- Torres-Rivas, Edelberto y Cuesta, Pilar (2007) Notas sobre la democracia y el poder local. Ciudad de Guatemala: PNUD.
- Egaña, Loreto y Magendzo, Abraham (1984) El proceso de municipalización y la participación en el sector educacional. Materiales para Discusión N° 67. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo (CED).
- Errázuriz, Maximiano (1983) La participación ciudadana en la Constitución política. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Esping-Andersen, Gosta (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. New Jersey: Princeton University Press.
- Etchepare, Jaime; García, Víctor y Valdés, Mario (1992) Las elecciones complementarias al parlamento chileno 1925-1973. *Revista de Historia* Universidad de Concepción N°1. Pp. 90 – 122.
- Farías, M., Lagos, R. (2003) Origen, identidad y política en Renovación Nacional. Santiago: Instituto Libertad. No publicado.

- Ferris, James (1993) *Iniciativas del gobierno local para la prestación de servicios*. Londres: SAGE Publications.
- Fernández, José (1981) *Régimen jurídico de la administración municipal*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Flisfisch, Angel (1985) *El futuro democrático de Chile: cuatro visiones políticas*. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo (CED)-Editorial Aconcagua.
- Flyvbjerg, Bent (2004) Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *Revista española de investigaciones sociológicas*, N° 106. Pp. 33 – 62.
- Friedenberg, Flavia (2006) “La democratización de los partidos políticos en América Latina: entre la ilusión y el desencanto”. En: José Thompson y Fernando Sánchez. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH.
- Friedenberg, Flavia (2006) *Partidos, sistemas de partidos y democracia en América Latina*. España: Mimeo.
- Font, Joan (2001) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Gaitán, Pilar (1988) *Instituciones y proceso social. Las limitaciones del enfoque institucional*. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 14. Pp. 109 – 112.
- Frei Ruiz – Tagle, Eduardo (1999) *Gobernabilidad democrática*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- French-Davis, Ricardo (2003) "Las políticas de ajuste y sus repercusiones socioeconómicas". En: *Los actores sociales: propuestas para un desafío*. Comisión Sudamericana Paz. Santiago: BID.
- Fuentes, Daniela y Ovalle, María (2002) *Análisis del discurso del PRSD*. Tesis para optar al grado de licenciado en comunicación social. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Galilea, Sergio; Leonardo Letelier y Katherine Ross (2011) *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Ministerio federal de Cooperación Económica y Desarrollo (GIZ).
- Gamboa, Ricardo y Salcedo, Rodrigo (2009) *El Faccionalismo en el Partido Socialista de Chile (1990-2006): Características y efectos políticos en sus procesos de tomas de decisión*. *Revista de Ciencia Política*, Vol, 9 N°3. Pp. 667-692.
- García, Juan Ignacio (1998) *Hacia una participación electoral de mayor calidad*. En *Modernización del régimen electoral chileno*. Santiago: CEP.

- García del Castillo, Rodolfo (1999) Los municipios en México los retos ante el futuro. México: Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Garretón, Manuel Antonio (1982) Modelo y proyecto político del régimen militar chileno. *Revista mexicana de Sociología*. Vol XLIV, N° 2. Pp. 355 – 372.
- Garretón, Manuel (1987) Las complejidades de la transición invisible. Movilizaciones populares y régimen militar en Chile. Documento de Trabajo N° 334. Santiago: FLACSO-Chile.
- Garretón, Manuel (1988) La democracia en Chile: De la transición a la consolidación posible. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 14. Pp. 113 – 119.
- Garretón, Manuel Antonio (1985) La faz sumergida del iceberg. Santiago: CESOC-LOM.
- Garrido, Carolina (2010) “¿Quién vota por la izquierda? La intención de voto y el desempeño electoral de Jorge Arrate”. En: Mauricio Morales y Patricio Navia (2010) El Sismo Electoral de 2009. Cambio y Continuidad en las Preferencias Políticas de los Chilenos. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Gaxie, Daniel (2004) La democracia Representativa. Santiago: Lom
- Gazmuri, Cristián (2000) Autoritarismo, crédito y ecología. *Revista Que Pasa*. N° 1525. Pp. 128.
- Geisse, Germán (1971) “Descentralización a partir de la actual concentración urbana y regional”. En: Foxley, Alejandro (Editor) Chile: búsqueda de un nuevo socialismo, Santiago: Ediciones Nueva Universidad.
- Gelman, Andrew y Gary King (1990) Estimating Incumbency Advantage without Bias. *American Journal of Political Science*, Vol. 34, N°4. Pp. 1142-1164.
- Gerring, John (2004) What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, Vol. 02. Pp. 20
- Gerring, John y McDermott, R. (2007) An Experimental Template for Case Study Research. *American Journal of Political Science*, Vol. 51, N° 3. Pp. 688–701
- Gerring, John y Seawright, Jason (2008) Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, Vol. 61 N° 2. Pp. 294 – 308.
- Gerring, John (2007) Is there a (Viable) Crucial- Case Method? *Comparative Political Studies*, Vol. 40, N° 3. Pp. 231- 253.
- Gibson, Edgard (1992) “Conservative electoral movements and democratic politics: core constituencies, coalition building, and the Latin American electoral Right”. En: Chalmers,

Campello de Souza, Borón (editores.), *The Right and Democracy in Latin America*. New York: Praeger.

- Gleisner, Hagen (1990) "*La Institucionalidad comunal*". Conferencia presentada en VII Jornadas Nacionales de Regionalización. 29-30 de junio y 1° de julio, Valparaíso Chile.
- Godoy, Óscar y Andrés Vial (1989) "Estado de la Ciencia Política en Chile". En: Patricio Dooner (editor) *Las Ciencias Sociales en América Latina. Entre la legitimidad y la marginación*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo.
- Grimaldi, Daniel (2011) De partido transitorio a partido permanente: el Partido por la Democracia más allá de los mitos. *Revista de Sociología*, N° 2. Pp. 75-112.
- Guillén López, Tonatiuh (1995) *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática N°17. México: Mimeo.
- Guzmán, Jaime (1981) El camino político. *Revista Realidad* Vol. 3, N° 29. Pp. 13 – 23.
- Halpern, Pablo (2002) *Los Nuevos Chilenos y la batalla por sus preferencias*, Santiago: Grupo Editorial Planeta.
- Hayek, Friedrich (2000) *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- Heath Anthony, Iain Mclean, Bridget Taylor y John Curtice (1999) Between first and second order: A comparison of voting behaviour in European and local elections in Britain. *European Journal of Political Research*, N° 35. Pp. 389–414.
- Heller, William (2002) Regional Parties and National Politics in Europe. Spain's estado de las autonomías, 1993 to 2000. *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 6. Pp. 657-685.
- Hepburn Eve (2011) Small Worlds in Canada and Europe: A Comparison of Regional Party Systems in Quebec, Bavaria and Scotland. *Regional & Federal Studies*, Vol. 20, N° 4. Pp. 527-544.
- Hepburn, Eve (2011) Citizen of the region: Party conceptions of regional citizenship and immigrant integration. *European Journal of Political Research*. N° 50. Pp. 504-529.
- Hepburn, Eve; Detterbeck, Klaus (2009) The "Territorialisation" of Party Politics in Multi-Level Systems. Paper presented at the XXI International Political Science Association (IPSA). Santiago de Chile, 12 al 16 de Julio de 2009.
- Hill, Dylis M. (1980) *Teoría democrática y régimen local*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Hoffmann-Martinot, Vincent (1999) ¿Hacia una convergencia europea de los modelos de gobierno local? *GAPP*, N° 16. Pp. 3-16.

- Horst, Bettina (2009) “Fuentes de financiamiento, gobiernos subnacionales y descentralización fiscal”. En: Heinrich Von Baer (Editor), *Pensando Chile desde sus Regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Hofmeister, Wilhelm (1995) *La opción por la Democracia Cristiana. Democracia Cristiana y desarrollo político en Chile 1964-1994*. Santiago: Konrad Adenauer Stiftung.
- Huneus, Carlos (1983) ¿Se establecerá definitivamente la Ciencia Política en América Latina? *Revista Alternativas* N° 1. Pp. 15 – 37.
- Huneus, Carlos (1987) *Sistemas de partidos políticos en Chile. Cambio y Continuidad. Opciones* N° 13. Pp. 163 – 197.
- Huneus (1998) *La Democracia en Chile. Un Enfoque Institucional. Pensamiento Iberoamericano*, N° 14. Pp. 93-108.
- Huneus, Carlos (2000) *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Huneus, Carlos (2002) “El PPD ¿Partido moderno o simplemente partido de notables?”, Santiago: Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC).
- Huneus, Carlos (2003) “The consequences of the Pinochet case for Chilean politics”. En:
Davis, Madeleine (editor) *The Pinochet Case. Origins, Progress and Implications*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Huneus, Carlos (2003) “A Highly Institutionalized Political Party: Christian Democracy in Chile”. En: Scott Mainwaring y Timothy Scully (editores), *Christian Democracy in Latin America. Electoral Competition and Regime Conflicts*. California: Stanford University Press.
- Informe GOLD (2007) *La Descentralización y la Democracia Local en el mundo. Primer Informe Global. Síntesis del Resumen Ejecutivo*. Barcelona: Gobiernos Locales Unidos.
- Irrázabal, Ignacio (1993) “Autonomía municipal: un proyecto pendiente”. En: Ignacio - Irrázabal (Editor) *Desafíos de la descentralización*. Santiago: Centro de estudios Públicos CEP.
- Jackisch, Carlota (1997) “Representación democrática y sistemas electorales”. En: Carlota Jackisch (compiladora) *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. Buenos Aires: CIEDLA.
- Jacobson, Gary (1989) Strategic Politicians and the Dynamics of U.S. House Elections, 1946-86. *The American Political Science Review*, Vol. 83, N° 3. Pp. 773-793.
- Jobet, Julio (1971) *El Partido Socialista de Chile*. Santiago: Ediciones Prensa Latinoamericana S.A.

- Joignant, Alfredo y Navia, Patricio (2003) De la política de individuos a los hombres del partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001). *Estudios Públicos*, N°89. Pp.129-171.
- Jones, Mark Y Scott Mainwaring (2003) La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos: una medición empírica y su aplicación en el continente americano. *Política y gobierno*, Vol. X, N°1. Pp. 63 – 101.
- Justel, Manuel (1992) Composición y dinámica de la abstención electoral en España. Ponencia presentada en las Jornadas de Comportamiento Político organizadas por la UNED Madrid, 26 al 28 de febrero de 1992.
- Justel, Manuel (1995) La abstención electoral en España, 1977-1993. Madrid: CIS.
- Oppenhuis, Erik, Cees van der Eijk y Mark Franklin (1996) “The Party Context: Outcomes”. En: C. van der Eijk and M. N. Franklin (editores) *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of the Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Katz, Richard (1973) Rejoinder to the “Comment” by Donald E. Stokes. *The American Political Science Review*, Vol. 67, N°. Pp. 832-834.
- Katz, Richard S. (1973) The attribution of Variance in Electoral Returns: An Alternative Measuring Technique. *The American Political science Review*, Vol. 6, N° 3. Pp. 817-828.
- Kawato, Sadafumi (1987) Nationalization and Partisan Realigmen in Congressional Elections. *American Political Science Review*, Vol. 81, N° 4. Pp. 1235-1250.
- King, Gary; Robert, Keohane y Sidney Verba (2000) El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos. España: Alianza.
- Kingdon, John (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Kirchheimer, Otto (1990) “The Transformation of the Western European Party System”. En: Joseph LaPalombara y Myron Weiner (edsitores) *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert (1994) *The Transformation of European Social Democracy*, New York and Melbourne: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert (2010) *Latin American party systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Markku, Kiviniemi (2001) Local empowerment: its contributions to decentralization and democracy. ECPR. Joint Sessions of Workshops. Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy.Grenoble, 6 - 11 April.

- Krauze, Enrique (1987) Por una democracia sin adjetivos. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. Vol. 33, N° 130. Pp. 129-140.
- Kvale, Steinar (2008) Las entrevistas en Investigación Cualitativa. Madrid: Morata.
- Kubal, M (2004) Political Parties and Decentralization in Chile: Negotiating Municipal and Regional Reform. Paper Prepared for Presentation at The 2004 Southern Political Science Association Conference. January 8-11, 2004. New Orleans. pp. 1-28.
- Lago-Peñas, Santiago (2004) Local governments' asymmetric reactions to grants: looking for the reasons. Madrid: Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales.
- Laiz, Consuelo y Roman, Paloma (2003). Política comparada. Madrid: McGraw Hill
- Lastra, Alfredo (s/f) Esbozo histórico del Partido Radical socialdemócrata. <internet> Recuperado desde: <file:///C:/Users/lmassicot/Downloads/Esbozo-historico.pdf> Acceso: Diciembre de 2014.
- Lechner, Norbert (1990) Las condiciones políticas de la Ciencia Política en Chile. Santiago: FLACSO.
- Lechner, Norbert (1985) El sistema de partidos en Chile – una continuidad problemática. Documento de Trabajo N° 249. Santiago: FLACSO-Chile.
- Lechner, Norbert (1992) El debate sobre Estado y mercado. Documento de trabajo. Serie: Estudios Políticos N° 19. Santiago: FLACSO-Chile.
- Leiras, Marcelo (2009) Los procesos de Descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. Documento de Trabajo N°3. San Andrés: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de San Andrés.
- Letelier, Leonardo (2009) “Beneficios, costos y viabilidad de la descentralización fiscal en Chile”. En: Von Baer, Ena (Editor) Pensando Chile desde sus Regiones. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Levitsky, Steven (1998) Institutionalization and Peronism. The Concept, the Case and the Case of Unpacking the Concept. *Party politics*, N° 4. Pp. 77-92.
- Levitsky, Steven (2003) Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentina in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Kenneth Roberts (2011) The Resurgence of the Latin American Left. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend (1971) Comparative Politics and Comparative Method. *American Political Science Review*. Vol. XV. Pp. 682 – 693
- Linz, Juan y Stepan, Alfred (1990) Relaciones civiles-militares en las recientes transiciones democráticas del cono sur de América Latina. *Síntesis*, N°11. Pp. 77 – 85.

- Lira, Luis y Fernando Marinovic (2001) Estructuras participativas y descentralización: el caso de los Consejeros Regionales en Chile. En: Estudios Sociales/Corporación de promoción Universitaria, Vol. 2, N° 108, Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- Lira, E.; Weinstein, S. y Salamovivich (1986) El miedo: un enfoque psicosocial. *Revista Chilena de Psicología*. Vol. 8 N°1. Pp. 51 – 56.
- Lodola, Germán (2009) Vicios y virtudes del estudio de caso en política comparada. Boletín de política comparada. Argentina.
- López Pintor, Rafael (1991) “Descentralización y opinión pública”. En: Dieter Nohlen (editor). Descentralización política y consolidación democrática. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Luna, Juan Pablo (2010) “Segmented Party–Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI”. *Journal of Latin American Studies*, N° 42. Pp. 325-356.
- Luna, Juan y Altman, David (2011) Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, N° 2. Pp. 1-28.
- Majchrzak, Ann (1984) Methods for Policy Research. Newbury Park : Sage Publications.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995) La Institucionalización de los Sistemas de Partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 17, N° 1-2. Pp. 63 – 101.
- Mainwaring, Scott (2003) The Transformation and Decline of Christian Democracy in Latin America. En: Scott Mainwaring y Timothy Scully (Editores) Christian Democracy in Latin America. Electoral Competition and Regime Conflicts. California: Stanford University Press.
- Maira, Luis (1998) Los tres Chile de la segunda mitad del siglo XX. Santiago: Ediciones LOM.
- Mann, Michael (1997) Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914. Madrid: Alianza Editorial.
- Mardones, Rodrigo (2006) Descentralización y Transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, N° 1. Pp. 3 – 24.
- Mardones, Rodrigo (2007) The Congressional Politics of Decentralization: The case of Chile. *Comparative Political Studies*, Vol.40, N°3. Pp. 333-348.
- Martner, nombre (1991) Los Mecanismos de cooperación interadministrativa en el contexto de la transición chilena. Administración Pública y Desarrollo Regional, Colección

Informes y Documentos, Serie Administración del Estado. Madrid: Ministerio para las Administraciones públicas.

- Marsh, Michael (1998) Testing the Second-Order Election Model after Four European Election. *British Journal Politics Sciense*, N°28. Pp. 591-607.
- Martínez, Piedad (2006) El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, N° 20. Pp. 165-193.
- Marx, Karl (1846) La Ideología Alemana. Buenos Aires: Losada. Edición de 2010.
- Meller, Patricio (1996) Un siglo de economía política chilena (1890-1990). Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Mertz, Oscar (1985) Fundamentos de la teoría política democrática liberal. Santiago: CEP.
- Middlebrook, Kevin (editor) (2000) Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- Mill, John Stuart (1994) Del gobierno representativo. Madrid: Editorial Tecnos.
- Moe, Terry (2002) "The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage". En: Michael, Nelson (editor) The Presidency and the Political System. Washington: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Moe, Terry (2006) "Political Control and the Power of the Agent". En: Paul E. Peterson and Martin West (editors) Leave No Child Behind? The Politics and Practices of School Accountability. Washington, DC: Brookings Institution.
- Montalvo, Daniel (2008) "¿Descentralizar o centralizar? Desafíos para la reforma estatal y la democracia en América Latina y el Caribe". En: Mitchell Seligson (Editor) Desafíos para la democracia en América Latina y el Caribe: evidencia desde el barómetro de las Américas 2006-2007. Santiago: Ediciones Lapop, América Barómetro y Vanderbilt University.
- Montecinos, Verónica (1997) Economistas y partidos. La democracia chilena en los tiempos del mercado. *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 30. Pp. 13 – 32.
- Montecinos, Egon (2005) Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista venezolana de Gerencia*, Vol 10, N° 31. Pp. 443-462.
- Montero, Alfred y David Samuels (2004) The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences. En: Montero, Alfred (Editor) Decentralization and democracy in Latin America, Notre Dame: Indiana. University of Notre Dame Press.

- Montero, José Ramón (1996) El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma. *Revista de Estudios Políticos*, N°95. Pp. 9 – 46.
- Morales, Mauricio y Bugueño, Rodrigo (2001) La UDI como expresión de la Nueva Derecha en Chile. *Estudios Sociales*, N° 107. Pp. 215-248.
- Morales, Mauricio (2012) The Concertación's Defeat in the 2009/2010 Presidential Elections in Chile. *Latin American Politics and Society*, Vol. 54, N°2. Pp. 79-107.
- Morales, Mauricio (2014) Congruencia programática entre partidos y votantes en Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, N° 44. Pp. 59-90.
- Moulián, Tomás y Vergara, Pilar (1980) "Política Económica y proceso de hegemonía". En: Sergio Bitar (compilador) Chile: liberalismo económico y dictadura política. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Moulian, Tomás (1992) El gobierno militar: modernización y revolución. Documento de Trabajo N° 23. Santiago: FLACSO-Chile.
- Moulián, Tomás (2010) El Sistema de Partidos en Chile. 1990-2009. <internet> Recuperado desde: <http://sociologia.uarcis.cl/v3/moulian.pdf> Acceso: Diciembre de 2014.
- Moulián, Tomás e Isabel Torres (2010) “¿Continuidad o cambio en la línea política del Partido Comunista de Chile?” En: Varas, A., Alfredo Riquelme y Casals, M. (Editores) El Partido Comunista en Chile: Una historia presente. Santiago: Catalonia.
- Moulián, Tomás e Isabel Torres (2011) Discusiones entre honorables. Triunfos, fracasos y alianzas electorales de las Derecha en Chile, 1938- 2010. Santiago: Akhilleus-Editorial Arcis.
- Mughan, Antony (1986) Toward a Political Explanation of Government Vote Losses in Midterm By-elections. *The American Political Science Review*, Vol. 80, N° 3. Pp. 761-775
- Munck, Gerardo y Snyder, Richard (2007) Visions of Comparative Politics: A reply to Mahoney and Wibbels. *Comparative Political Studies*, Vol. 40, N° 1. Pp. 45 – 47.
- Munck, Gerardo y Snyder, Richard (2005) El pasado, presente y futuro de la pc: un simposio. *Política y Gobierno*, Vol. XII, N° 1. Pp. 127-156
- Navarrete, Bernardo (2005) Un centro excéntrico. Cambio y continuidad en la democracia cristiana 1957-2005. *Política*, N° 45. Pp. 109-146.
- Navarro, Clemente (1998) Límites al nuevo localismo: Gobierno municipal de las democracias occidentales en perspectiva comparada. *Revista de Estudios Públicos: Nueva Época*, N° 100. Pp. 273 – 289.

- Navarro, Clemente (1999) El sesgo participativo, innovación democrática en municipios del sur de Europa (1960-1995). Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales de Andalucía.
- Navia, Patricio (2006) La elección presidencial de 2005 en Chile. *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Vol. 3 N°4 / 5. Pp. 215 – 228.
- Navia, Patricio (2009) La Descentralización y la Elección Directa de Intendentes. En: Heinrich Von Baer (Editor) *Pensando Chile desde sus Regiones*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Nickson, Andrew (S/F) Hacia una mejor gestión de recursos humanos al nivel municipal en América latina. Universidad de Birmingham. Reino Unido: Mimeo.
- Nohlen, Dieter (1995) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.
- Nohlen, Dieter (1990) *Sistemas Electorales, redemocratización y consolidación de la democracia*. *Revista de Ciencia Política*. Vol. X N°2. Pp. 23 – 43.
- Nohlen, Dieter, Rainer-Olaf Schultze (2006) *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, Métodos, Conceptos* México: Porrúa.
- Norris, Pippa (1997) Nominations and Reflections. *European Journal of Political Research*, N° 31. Pp. 109–124.
- Ortiz, Edison (2007) *El Socialismo Chileno: De Allende a Bachelet (1973-2005)*. Santiago: Editorial Fundación FIADELSO.
- Orrego, Francisco (2000) *Hacia una renovación de las Ciencias Sociales en Chile*. Presentado en Congreso Chile Ciencia 2000 – 2015. Santiago 14, 15 y 16 de junio del 2000.
- Panebianco, Angelo (1995) *Modelos de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Plumb, David (1998) El Partido por la Democracia: The Birth of Chile's Post-materialist Catch-all Left. *Party Politics*, Vol. 4, N°1. Pp. 93-106.
- Palma, Eduardo (2009) “El desafío de la descentralización: la especificidad y las exigencias del caso chileno”, en Heinrich Von Baer (Editor), *Pensando Chile desde sus Regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Parejo, Luciano (1998) *La potestad normativa local*. Madrid: Marcial Pons.
- Pattie, Charles; Ed Fieldhouse; Ron Johnston y Andrew Russell (1991) “A widening regional cleavage in British voting behavior, 1964-87”. En: Crewe, Ivor; Pippa Norris, David Denver y David Broughton (editores) *British Elections and Parties Yearbook*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf/Prentice-Hall.

- Payne, Mark (2003) La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington D.C.: BID-IDEA.
- Pennings, Paul, Keman, Hans y Kleinnijenhuis, Jan (2008) Global Comparative Methods. The Sage Handbook of Comparative Politics. Londres: SAGE.
- Pinochet, Augusto (1980) “Discurso de S.E. el presidente de la República General de Ejército, Don Augusto Pinochet Ugarte, al inaugurar el segundo Congreso Nacional de Alcaldes”. Santiago: Ministerio del Interior.
- Planas, Pedro (2000) La democracia volátil: movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- PNUD (2000) Informe Desarrollo Humano en Chile. Más Sociedad para Gobernar el Futuro, Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prats - Catalá, Joan (2009) “Chile será descentralizado o no será desarrollado”. En: Heinrich Von Baer (Editor) Pensando Chile desde sus Regiones, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Pozo, Hernán (1981) La situación actual del municipio chileno y el problema de la ‘municipalización. *Contribuciones N° 7*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Pozo, Hernán (1986) Partidos políticos y organizaciones poblacionales I: Una relación problemática. Documento de Trabajo N° 309. Santiago: FLACSO-Chile.
- Pozo, Hernán (1986) La participación en la gestión local para el régimen autoritario chileno. Documento de Trabajo N° 287. Santiago: FLACSO-Chile.
- Pozo, Hernán (1993) La descentralización debe ser administrativa pero también política. Santiago: Centro de Investigaciones de la Realidad Social.
- Pressaco, Fabián (2009) “Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada”. En: De la Fuente, Gloria (Editores) Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Pública, Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- PRSD (2009) Estatutos del Partido Radical Socialdemócrata. Texto Actualizado. <internet> Recuperado desde: http://www.tricel.cl/informacioncausas/Tramitacin%20de%20Causas/ROL_011_2011.pdf Acceso: Diciembre de 2014.
- Przeworski, Adam (1997) Una defensa de la concepción minimalista de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, N°. 3. Pp. 3-36.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (1988) Descentralización y planificación local: la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago. Notas Técnicas N° 108, Santiago: CIEPLAN.

- Reif, Karlheinz y Hermann Schmitt (1980) Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. European Elections Study. *European Journal of Political Research*, Vol. 8, N° 1. Pp. 3–44.
- Rehren, Alfredo (1990) Impacto del régimen político en la intermediación de intereses: instituciones públicas y grupos empresariales en Chile. *Política*, N° 22/23. Pp. 117-136.
- Rehren, Alfredo (1991) El impacto de las políticas autoritarias a nivel local: Implicancias para la consolidación democrática en Chile. *Revista Estudios Públicos*, N° 44. Pp. 207-246.
- Rehren, Alfredo (1992) El estudio del gobierno local en la Ciencia Política. *Política*, N° 29. Pp. 87-108.
- Garretón, Roberto, Manuel y Carmen (1998) Por la razón sin la fuerza. Análisis y textos de los bandos de la dictadura militar. Santiago: Ediciones LOM.
- Rosenfeld, Alex; Rodríguez, Alfredo y Espinoza, Vicente (1988) La situación de los gobiernos locales en Chile. Santiago: SUR.
- Ruiz, Leticia (2006) “El Sistema de partidos chileno: ¿hacia una descentructuración ideológica?”, en Manuel Alcantara y Leticia Ruiz Chile. Política y modernización democrática. Barcelo: Ediciones Bellaterra. Pp. 74-109.
- Ruiz, Leticia y Otero, Patricia (2013) Indicadores de partidos y sistemas de partidos. Cuadernos Metodológicos N° 51. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Saavedra Viollier, José Maria (S/f) Evaluación Histórica del proceso de regionalización en Chile. Mimeo.
- Sagarzazu, Iñaki (2011) Nación vs. Región: Las tensiones del sistema de partidos venezolanos post-colapso. Working Paper. Oxford: University of Oxford.
- Salazar, Gabriel (1994) Luis Emilio recabarren y el municipio popular en Chile. *Revista de Sociología*, N° 9. Pp. 61 – 82.
- Sánchez Blanco, Ángel (2003) Modernización del gobierno local y gobernanza europea. *Revista Jurídica de Castilla y León*. N° 1. Pp. 171 – 213.
- Sánchez, Juan Enrique (1978) Jefe del departamento de Estudios del, División de desarrollo Social. Primer Congreso Nacional de Alcaldes. Santiago: Ministerio del Interior.
- Sartori, Giovanni (1987) Partidos y sistemas de partidos. Marco para el análisis. Madrid: Alianza Editorial
- Schakel, Arjan (2008) Understanding Variation in Subnational Regional Authority A postfunctionalist theory of jurisdictional design. Paper prepared for the 4th Transatlantic

Dialogue, June 12-14, Milan, Italy Workshop 1 “Theories and Theoretical Perspectives for Investigating IGR / Multi-level Governance”.

- Schmitter, Phillipe (1994) "Modes of transition in Latin America, Southern ". *International Social Science Journal*. Vol. 128 N°2. Pp. 267 – 282.
- Schumpeter, Josep (1984) Capitalismo, Socialismo y democracia. Buenos Aires: Editorial Folios.
- Scully, Timothy; Valenzuela, J. Samuel (1993) De la democracia a la democracia: Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile. *Revista de Estudios Públicos*, N° 51. Pp. 195-228.
- Scully, Timothy (1996) “La reconstitución de la política de partidos en Chile”. En: Scott Mainwaring (editores) *La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistema de Partidos en América Latina*. Santiago: CIEPLAN.
- Seligson, Mitchell y Córdoba Ricardo (1995) Gobierno local y democracia en el salvador. *Revista Espacios*, N°4.Pp. 21 – 33.
- Servicio de Registro Electoral (2010). Libro de Partidos Políticos 2010, Sexta edición. Santiago: Servel.
- Shapiro, Ian (2002). Problems, methods, and theories in the study of politics, or what’s wrong with political science and what to do about it. *Political Theory*, Vol. 30, N° 4. Pp. 588-611.
- Siavelis, Peter (1997) Continuity and Change in the Chilean Party System: On the Transformational Effects of Electoral Reform. *Comparative Political Studies*, Vol. 30, N° 6. Pp. 651-674.
- Simons, Helen (2011) El estudio de caso: Teoría y práctica. Madrid: Morata.
- Borja, Rodrigo (1997) Enciclopedia de la política. México: Fondo de Cultura Económica FCE.
- Siavelis, Peter (2004) Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la concertación? *Revista de ciencia Política*, Vol. XXIV, N°1. Pp. 58 – 80.
- Sisk Timothy; Ballington, Julie; Bollens, Scott; Chopra, Pran; Demichelis, Julia; Juárez, Carlos; Loessner, Arno ; Lund, Michael; Papademetriou, Demetrios ; Pei, Minxin; Stewart, John; Stoker, Gerry ; Storey, David ; Domingo; Proserpina; Tapales, John; Thompson, Dominique (2001) Democracy at the local level. Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). Sweden: Halmstad.

- Smith, Adams (1999) *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Snyder, Richard (2001) *Scaling Down: The subnational comparative method*. *Comparative International Development*, Vol. 36, N° 1. Pp. 93-110.
- Sonntag, Heinz (1998) *La democracia en tiempos de pobreza*. Buenos Aires: FLACSO-Argentina.
- Soto, Roberto (1980) *Fortalecimiento del rol del Alcalde y mejoramiento de las municipalidades como organismos de participación de la comunidad y prestación de servicios*. Segundo Congreso Nacional de Alcaldes. Santiago: Ministerio del Interior.
- Stake, Robert (1994). *Case Studies*. En: *Handbook of Qualitative Research*, Thousands Oaks. Londres: SAGE Publications.
- Stake, R. E. (1998) *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata. Madrid.
- Snow, Peter G. (1972). *Radicalismo chileno: historia y doctrina del Partido Radical*. Buenos Aires: Francisco de Aguirre.
- Stokes, Donald (1965) *A Variante Components Modelo f Political Effects*, *Mathematical Applications in Political Science*. Dallas: Arnold Foundation.
- Stone, Clarence (2002) *Urban Regimes and Problems of Local Democracy*. Paper prepared for Workshop 6 Institutional Innovations in Local Democracy. ECPR Joint Sessions Turin, Italy 22-27 March.
- Tironi, Ana (1983) *La ideología del Partido Radical chileno en los años treinta*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Historia. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Tironi, Eugenio (1990) *Autoritarismo, modernización y marginalidad. El caso de Chile 1973-1989*. Santiago: Ediciones SUR.
- Tomassini, Luciano (1994) *La Reforma del Estado y las Políticas Públicas*. Santiago: Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile.
- Tocqueville, Alexis de (1996). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, Alain (1997). *El regreso del actor*. Buenos Aires: Eudeba.
- Trounstein, Jessica (2009) *All Politics Is Local: The Reemergence of the Study of City Politics*. *Perspectives*, Vol. 7, N° 3. Pp. 611-818
- Tufte, Edward (1975) *Determinants of Outcomes Midterm Congressional Elections*. *The American Political Science Review*, Vol. 69 N° 3. Pp. 812-826.

- Umit, Hakan (2005) “Case Studies”. En: *Methodologie de la Recherche en Sciences de Gestion ESPO / IAG / POMS*, IAG-3940 Université Catholique de Louvain Institut D’Administration et de Gestion: Louvain-La-Neuve Belgiq.
- URBAN 21 (2000) Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano. Documents Pi i Sunyer 10. Barcelona: Fundació Carles Pi I Sunyer D’estudis Autònoms I Locals.
- Uriarte, Edurne (2002) *Introducción a la Ciencia Política*. Tecnos: Madrid.
- Walker, Ignacio (1988) “Perfil de la élite política chilena”. *Notas Técnicas CIEPLAN*. N° 117.
- Valenzuela, Arturo y J. Samuel Valenzuela (1982) Partidos de oposición bajo el régimen autoritario chileno. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. XLIV, N° 2. Pp. 599 – 648.
- Valdés, Juan Gabriel (1989) *La escuela de Chicago*. Buenos Aires: Grupo Editorial ZETA.
- Valenzuela, Arturo (1977) *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.
- Valdivieso, Gonzalo (2009) Elecciones territoriales, ¿Cómo lo haremos realmente local y regional? En: Hiendrich, Von Baer (Editor) *Pensando Chile desde sus Regiones*, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Valenzuela, Arturo (1990) “El régimen parlamentario: una opción política para Chile”. En: Juan J. Linz, Arend Lijphart, Arturo Valenzuela y Oscar Godoy (Editores) *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Valenzuela, J. Samuel (1995) Orígenes y Transformaciones del Sistema de Partidos en Chile. En: *Estudios Públicos*, N° 58. Pp. 5-80.
- Valenzuela, Juan (2008) *Análisis descriptivo de la situación financiera de los municipios en Chile*. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Van Evera, Stephen (2002) *Guía para estudiantes de Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Véliz, Claudio (1984) *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.
- Varas, Augusto (2010) “De la violencia aguda al registro electoral: Estrategia y política de alianzas del PC, 1980-1987”. En: Varas, A., Alfredo Riquelme y Casals, M. (Edsitores) *El Partido Comunista en Chile: Una historia presente*. Santiago: Catalonia.

- Vial, Gonzalo (2005) “Las elecciones presidenciales de 1931 y 1932. El retorno del león”. En: Camino a la Moneda. Las elecciones presidenciales en la historia de Chile 1920-2000. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- Vial, Joaquín; Butelmann, Andréa; Celedón, Carmen (1991) Chile. Fundamentos originales de las políticas macroeconómicas del Gobierno Democrático Chileno (1990-1993). Buenos Aires: CEDES-Grupo Editorial NORMA.
- Vidal Basaure, René (1978) Doctrina, acción política, normas para la integración ciudadana, información, comunicación social, organizaciones civiles. Primer Congreso Nacional de Alcaldes. Santiago: Ministerio del Interior.
- Vodanovic, Hernán (1988) Un socialismo renovado para Chile. Santiago: Antártica: Santiago de Chile.
- Von Baer, Ena (2009) “No tengamos miedo de descentralizar, tengamos miedo a seguir centralizando”. En Heinrich Von Baer (Editor) Pensando Chile desde sus Regiones, Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Walker, Ignacio (1990) Socialismo y Democracia. Chile y Europa en perspectiva comparada. Santiago: Cieplan.
- Walker, Ignacio; Jouannet, Andrés (2006) Democracia Cristiana y Concertación: Los casos de Chile, Italia y Alemania. *Revista de Ciencia Política*, N° 26. Pp. 77-96.
- Willis, Eliza; Christopher Garman y Stephan Haggard (1999) The Politics of Decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, Vol. 34, N°1, Estados Unidos: Universidad de California.
- Yin, Robert (1994) Case Study Research: Design and Methods, 2d Edition. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ziccardi, Alicia (1996) “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”. En: Ziccardi, Alicia (coord.) La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. México: Miguel Ángel Porrúa e Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

PRENSA

El Mercurio (24.05.2000) Acuerdo Municipal Se Definirá sin Sub pactos.

El Mercurio (08.11.2000) Advierten Desgaste de la Concertación.

La Segunda (21.09.2000) Editorial: Antecedentes y Conflicto en la Concertación.

Portal Web Senado (02.05.2000) Aprueban fórmula para elección de alcaldes y concejales.

El Mercurio (18.04.2000) Buscarán Acuerdo Para Comicios Municipales.

El Mercurio (29.04.2000) Competencia Limitada Tendrá la Concertación.

El Mercurio (26.07.2000) Partió inscripción Van 73 Independientes.

La Tercera (13.08.2000) Editorial: Desarrollo Humano en Chile.

La Tercera (17.11.1999) Vitacura la mejor comuna del país.

El Mercurio (06.09.2000) Alto Desempleo Es el Desafío de Candidatos.

La Tercera (05.11.2000) Diez claves de la elección municipal.

Estrategia (19.10.1999) Editorial: Una vez más.

EL DIARIO Ediciones Financieras (10.11.2000) Disciplina electoral.

La Tercera (29.10.2000) Discusiones en la Concertación.

El Mercurio (09.06.2000) Elección Separada de Alcalde Sin Urgencia.

La Tercera (10.10.2000) Alcaldes: el cambio no existe Elecciones mantendrá en sus puestos a mayoría de ediles.

Revista Qué Pasa (29.10.2000) Editorial: Elecciones Municipales.

El Mercurio (12.11.2000) Fiesta Electoral. No Todos Tan Felices Ni Contentos.

La Segunda (12.03.2001) Subsecretario Vidal Reforma municipal otorga "voto dirimente" al alcalde y registró sólo desde 2004.

La Tercera (09.06.2000) Se entrapa negociación municipal en la derecha.

El Mercurio (08.05.2000) Junta DC Endureció Posición en Tema Municipal voto politico rechaza primarias de laconcertacion.

La Segunda (13.04.2001) Gobierno restituyó voto al alcalde y suprimió segunda vuelta electoral.

La Tercera (17.11.1999) Informe de la ONU sobre comunas chilenas.

El Mercurio (04.07.2000) RN y UDI Privilegian Unidad en Municipales.

El Mercurio (13.10.1999) Retiran proyecto de ley sobre elección de alcalde.

El Mercurio (17.08.2000) Preocupa Resistencia de Candidatos a Concejales.

El Mercurio (19.05.2000) Poco Futuro de Elección Separada de Alcaldes.

El Mercurio (25.04.2000) Oficialismo Negociará Municipios con Actual Ley pocas esperanzas de reformar sistema electoral.

La Tercera (07.11.2000) Editorial Nuevos alcaldes.

El Mercurio (19.11.2000) Más sobre las Municipales.

Estrategia (02.11.2000) Lecciones Municipales.

Cooperativa. (15. 09. 2009). Politica. MAS, PRI y Fuerza País inscribieron lista parlamentaria conjunta.

El Mercurio (26.03.1972). "El PDC no cree". Pp. 18.

El Mercurio (04.09.1983). “Competencia Favorecería a Oposición en municipales”. Cuerpo C. Pp. 2

El Mercurio (07.05.2000). “Competencia favorecería a oposición en municipales”. Pp. C2.

El Mercurio (07.09.1983). “Proponen Estatutos de Partidos Políticos”. Pp. 14

El Mercurio (29.04.2000) “Competencia Limitada Tendrá la Concertación”. Cuerpo C. Pp. 4

El Mercurio (16. 09. 2005). “Por falta de firmas sucumbió candidatura de Huilcamán”. Cuerpo C. Pp. C6.

La Tercera (31.05. 2008). “Mulet asume presidencia del PRI y dice que “Chile se está cerrando un ciclo político”. Disponible en: http://www.tercera.cl/contenido/23_17438_9.shtml. Acceso: 01.03.2011.

La Tercera (26.07.2014) UDI prepara documento con nueva visión sobre el régimen militar
Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/07/674-588428-9-udi-prepara-documento-con-nueva-vision-sobre-el-regimen-militar.shtml> Acceso: 08.08.2014

La Tercera (30.07.2014) Nieto de Pinochet por documento de la UDI sobre Golpe: "Será el paso final para la muerte del partido" Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/07/674-589060-9-nieto-de-pinochet-por-documento-de-la-udi-sobre-golpe-sera-el-paso-final-para-la.shtml> Acceso: 08.08.2014

La Tercera (29.07.2014) Mesa UDI defiende reflexión sobre régimen militar. Disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/07/674-588836-9-mesa-udi-defiende-reflexion-sobre-regimen-militar.shtml> Acceso: 08.08.2014

El Mercurio (24.08.2003) “La mirada de un historiador inglés”. Versión electrónica.

Diario Clarin (29.11.1998) “Pueblos chicos de la aldea global”, Entrevista por Hector Pavon. Versión Electrónica.